

Sivile saker i konfliktrådene

Camilla Louise Arveschoug



Det samfunnsvitenskapelige fakultet

Institutt for sosiologi og samfunnsgeografi

Hovedfagsoppgave i sosiologi

Cand.polit 1992

UNIVERSITETET I OSLO

Våren 2007

Sammendrag

Tema for denne hovedoppgaven er konfliktrådsordningen og de sivile sakers plass i konfliktråd. Jeg ser både på konfliktrådsordningen som helhet og Konfliktrådet i Oslo og Akershus. Konfliktrådene megler i straffesaker hvor megling er et alternativ til straff, og i sivile saker, som kommer fra partene selv som nabokonflikter, familiekonflikter og andre konflikter hvor megling blir brukt som konfliktløsningsmetode. Andelen sivile saker er på 10 % og det er ønskelig med en høyere andel.

Forskningsspørsmålene dreier seg om hva konfliktråd og sivile saker er, hva bakgrunnen for opprettelsen var, hvordan konfliktrådsordningen har utviklet seg over tid, hvordan konfliktrådene fungerer i dag og mulige forklaringer på hvorfor det er få sivile saker. Det er forsket lite på konfliktrådsordningen generelt og sivile saker spesielt.

Bakgrunnen til opprettelsen av konfliktrådsordningen handlet både om et kriminalpolitisk ønske om å behandle ungdomskriminalitet på en annen måte enn fengsling. I tillegg inspirerte Nils Christies artikkel ”Konflikt som eiendom” til opprettelsen. Christie argumenterte her for at partene involvert i konflikt selv skal finne en løsning i motsetning til i rettssystemet hvor partene blir representert av jurister. Christie blir derfor omtalt som ”konfliktrådenes far”.

Det har gjennom store delen av konfliktrådshistorien vært en spenning i hvilken grad konfliktrådene hovedsakelig skal være et straffeorgan eller et sivilt organ. Dette spørsmålet har sammenheng med hvordan konfliktrådene skal være organisert. Skal konfliktrådet hovedsakelig være et strafferettslig organ, er det viktig å samarbeide med politiet, og konfliktrådene kan være organisert sentralt med få kontorer rundt i landet. Dersom konfliktrådene hovedsakelig skal være et sivilt organ, er nærhet til folk flest viktig. Det betyr at konfliktrådene bør være lokalt forankret. Spørsmålet om hva konfliktrådet skal være handler dermed både om dikotomien sivile saker versus straffesaker, men også om lokal forankring versus sentralisert organisering.

Jeg har laget en historisk fremstilling av konfliktrådene delt inn i fire tidsperioder. Datamaterialet er basert på kvalitative intervjuer av konfliktrådsmeglere ansatte i Konfliktrådet i Oslo og Akershus, Sekretariatet for konfliktrådene og Justisdepartementet. I tillegg har jeg brukt dokumentanalyse av blant annet årsberetninger, Stortingsproposisjoner, Lov om megling i konfliktråd, forskriften til loven og forarbeidene til loven samt to evalueringer av ordningen.

Konfliktrådet i Oslo og Akershus har ikke jobbet så mye i forhold til sivile saker fordi de har hatt interne organisasjonsproblemer og har hatt liten kapasitet til å informere publikum om konfliktrådsordningen. De ansatte har erfart at de sivile sakene er tidkrevende å jobbe med, men når de først kommer til megling har de ansatte god erfaring med dem. Partene virker hovedsakelig fornøyde.

De sivile sakene har på flere måter en annen prosess i konfliktrådene enn det straffesaker har, noe som gjør at de ansatte må jobbe ulikt i forhold til dem. Straffesakene blir overført fra politiet, mens de sivile sakene kommer fra ”folk flest”. Det er ulike valg som ligger bak om politiet overfører saker enn at ”mannen i gaten” velger megling. Straffesaker er allerede en sak i et system hos politiet, mens partene i sivile saker trenger ofte tid på seg for avgjøre om de ønsker megling, når de først har kommet i kontakt med et konfliktråd.

Konfliktrådene er en statlig ordning styrt av Justisdepartementet og Stortinget. Ungdomssaker, det å hindre ungdomskriminalitet har stått sentralt hele tiden. Konfliktrådene er tilrettelagt for straffesakene ved at kvantitative mål som høyere sakstall og kort saksbehandlingstid er viktig. Konfliktrådene framstår i dag som en sentralisert ordning med få konfliktråd, og ikke et lokal forankret nærmiljøorgan, noe som passer bedre i forhold til å få overført saker fra politiet, i motsetning til å få konflikter direkte fra folk. Det betyr at konfliktrådsorganet ikke er tilrettelagt for sivile saker.

Når det gjelder utvikling av andelen av sivile saker i framtiden er det viktig at det blir definert hva konfliktrådene skal være og hva konfliktrådene gjør for å oppnå disse målene.

Forord

Jeg vil med dette rette en stor takk til alle som har bidratt med viktig råd og innspill til oppgaven, eller på annet vis har bidratt med støtte og oppmuntring.

Spesielt vil jeg takke informantene mine og andre jeg har pratet med i konfliktrådsordningen. Videre vil jeg takke veileder Ragnvald Kalleberg fordi han foreslo konfliktrådet som tema for hovedoppgaven, noe jeg ikke har angret på et sekund. Videre vil jeg takke for oppmuntring, sosiologisk fantasi og konstruktiv veiledning. Jeg vil også takke Jane Dullum ved Institutt for kriminologi og rettssosiologi for flere gode samtaler om tema mitt og gjennomlesning av deler av oppgaven. Takk til Osloforskning for studentstipend.

Marianne er en venninne jeg vil takke fordi hun har vist så stor interesse for oppgaven min, lest et helt utkast og stadig kommet med muntre tilrop. Moren hennes, Rose, har vært korrekturleser – tusen takk. Bente vil jeg først og fremst takke fordi hun er en god venninne og har vært en god støtte i innspurten, men også for tabeller og lesing av noe tekst. Wenche vil jeg takke for alle samtaler vi har hatt på spaserturer rundt på Blindernområdet, både om oppgaven og andre (enda) viktige(re) ting. Pernille var snill som leste oppgaven i innspurten – tusen takk

Tusen takk til foreldrene mine fordi de alltid vil det beste for meg

Dessuten vil jeg gjerne takke alle medstudenter for å gjøre Blindern til et hyggelig sted å være gjennom mange år, og for utallige interessante, morsomme og hyggelige samtaler i kantina eller pauserom. Uten dere hadde studietiden vært mye kortere og mye kjedligere.

Camilla Louise Arveschoug

Blindern 2. mai 2007

INNHold

SAMMENDRAG	I
FORORD	III
1 TEMA, TILNÆRMING OG DISPOSISJON	1
1.1 Hovedspørsmål:.....	1
1.1.1 Faglig og samfunnsmessig betydning.....	4
1.2 Datagrunnlag og metodisk tilnærming	5
1.2.1 Intervjuing	5
1.2.2 Dokumentanalyse	7
1.2.3 Observasjon.....	9
1.3 Gangen i oppgaven	11
2 BAKGRUNNEN TIL OPPRETTELSEN AV DEN NORSKE KONFLIKTRÅDSORDNINGEN..	13
2.1 Rettssystemet	13
2.2 Alternativ konflikthåndtering internasjonalt.....	15
2.3 Bakgrunnen til opprettelsen av konfliktrådene i Norge.....	16
2.3.1 Kriminalmeldning om heving av den kriminelle lavalder	17
2.3.2 "Konflikt som eiendom"	18
2.3.3 Forliksrådet	25
2.3.4 Foreldremegling	26
2.3.5 Rettsmegling	27
3 HVA ER KONFLIKTRÅD?	29
3.1 Formålet med konfliktråd	29
3.2 Hva er konfliktrådsmedling?.....	30
3.3 Ansatte og meglere i konfliktrådet.....	32
3.3.1 Ansatte.....	32
3.3.2 Meglerne	33
3.4 Konfliktrådsmedling i tall	36
3.4.1 Henviser.....	38
3.4.2 Avtale	38
3.4.3 Partene	39
3.5 Saksgangen.....	41
3.6 Kritikk av konfliktrådsordningen	42
4 SIVILE SAKER I KONFLIKTRÅD	45
4.1 Hva er sivile saker?	45
4.1.1 Hvor mange sivile saker har konfliktrådet i Oslo:	48

4.2	Skille mellom sivile saker og straffesaker.....	48
4.3	Hva er egnete saker for konfliktråd?	52
5	KONFLIKTRÅDSHISTORIEN	57
5.1	Konfliktrådenes dilemma om hva de skal være.....	57
5.2	1981-83 Ungdom og lovbrudd.....	59
5.3	1983-1992 Utprøving av konfliktrådsmedling	61
6	KONFLIKTRÅDET BLIR LOVREGULERT 1992-2004	67
6.1	Lov om medling i konfliktråd.....	67
6.1.1	Sivile saker i loven	68
6.2	Organisering:	70
6.2.1	Organiseringen av Konfliktrådene i Oslo.....	71
6.3	Dilemma om sivile saker og straffesaker.....	71
6.4	Evaluerings 1996	73
6.5	Lokal forankring i forhold til store konfliktråd:	75
7	KONFLIKTRÅDENE OMORGANISERES 2004	79
7.1	Omorganisering fra 2004	79
7.1.1	Lokal forankring	82
8	SIVILE SAKER I KONFLIKTRÅDENE I OSLO	85
8.1	Hvordan har Konfliktrådene i Oslo jobbet i forhold til sivile saker?.....	85
8.1.1	“Bo i Oslo”	91
8.1.2	Skolemedling og gatemedling	93
8.1.3	Skolemedling	93
8.1.4	Gatemedling.....	94
8.2	Konfliktrådet's erfaring med de sivile sakene:.....	96
8.2.1	God erfaring	96
8.2.2	Sivile saker tar tid å jobbe med	97
9	MULIGE FORKLARINGER PÅ HVORFOR DET ER FÅ SIVILE SAKER KONFLIKTRÅDENE	101
9.1	Straffesakene er viktigst.....	101
9.2	Lokal forankring	102
9.3	Dilemmaets utvikling	102
9.4	Hvordan konfliktrådsarbeid blir målt.....	103
10	SIVILE SAKER I FRAMTIDEN	111
10.1	Hvordan nærme seg lokal forankring?	112
10.1.1	Nettverksmedling og stormøte.....	112

10.1.2Sivile saker uten lokal forankring.....	116
10.1.3Konfliktrådet som kompetanseenhet	117
AVSLUTNING	119
KILDELISTE	123

1 Tema, tilnærming og disposisjon

Tema for denne oppgaven er sivile saker i den norske konfliktrådsordningen generelt og Konfliktrådene i Oslo spesielt. Konfliktrådene, som er en statlig ordning, har til oppgave å megle i konflikter mellom parter. Konfliktrådene megler både i straffesaker og sivile saker. Straffesakene er overført fra politiet og er et alternativ til ordinær straff, mens sivile saker er løsning av konflikter som kommer fra publikum.

1.1 Hovedspørsmål:

Konflikter er en naturlig del av samfunnet. "Konflikter følger alt menneskelig samvær" som Christie sier det (Christie 1989:64). Konflikter oppstår hele tiden mellom mennesker i familie, i skole og på arbeidsplasser, mellom grupper i samfunnet, i organisasjoner og mellom stater. De fleste konflikter blir imidlertid løst på et tidlig stadium uten innblanding av andre eller uten at det utvikler seg til noe større problem. Aktører har en rekke mekanismer for å takle konflikter på som de bruker i ulike hverdagskonflikter. Det kan blant annet være at en av partene trekker seg tilbake, de inngår kompromiss eller at konflikten skyves bort. Konflikter kan også vokse seg så store at partene trenger hjelp til å løse dem.

Megling er en metode å løse konflikter på. I megling kommer en tredjepart inn i bildet. Denne tredjemannen kan ha ulike roller. Vedkommende kan være en nøytral tredjemann som tilrettelegger for at partene selv skal finne en løsning. Tredjemann kan ha en mer rådgivende rolle slik som i rettsmegling (noe jeg vil komme tilbake til senere i oppgaven). Partene kan også frivillig gi en tredjemann rett til å ta avgjørelsen som i voldgift, eller som i rettssystemet, der dommeren avgjør. Meglers rolle kan variere fra kun å være en "dommer", til mellommann til en katalysator (Hotvedt 1997). Megling som metode blir brukt i mange ulike sammenhenger, både i formelle og uformelle situasjoner, i konflikter på både mikro- og makronivå. Thorvald Stoltenberg meglet blant annet som FN-utsending i Bosnia i 1993, mellom Serbia, Kroatia og Bosnia (Stoltenberg 2001). Ledere i bedrifter kan megle mellom ansatte, borettslagstyrer kan megle mellom beboere, venner kan megle mellom stridene ektepar, og barn kan megle mellom søsken.

Konfliktrådsmegling er den type megling hvor megler skal hjelpe partene til å finne en løsning, uten selv å blande seg i konflikten eller hvordan partene ønsker å løse

konflikten. I konfliktrådsmedling møtes partene ansikt til ansikt, uten advokat eller andre profesjonelle for selv å finne fram til en løsning. Meglerens oppgave er å lede prosessen og ivareta begge parter. Meglingen er gratis for partene ved at staten finansierer ordningen. Megling er dessuten frivillig, hvilket betyr at ingen kan pålegge partene å løse konflikten eller ordne opp i lovbruddet i konfliktråd. Partene kan etter eget ønske ha med støttepersoner som for eksempel foreldre eller venner. Meglerne er lekfolk, i motsetning til fagpersoner som har konflikthåndtering som profesjon. Megling skal skje på nøytral grunn. Ofte foregår meglingen i konfliktrådets lokaler, eller i kommunale lokaler, for eksempel bydelshus eller samfunnshus.

Før jeg begynte å jobbe med oppgaven, kjente jeg kun konfliktrådet som et sted der ungdom har mulighet til å få gjort opp for seg i enklere straffesaker. Da jeg begynte å lese om konfliktrådet viste det seg imidlertid at det blir meglet i mange ulike typer konflikter, med parter i ulik alder. Dette gjorde at jeg syntes det var spennende å studere nærmere den delen av konfliktrådets virksomhet som ikke har noe med strafferettssystemet å gjøre, men derimot de sivile sakene, der folk selv henvender seg direkte. Da jeg ble mer kjent med litteraturen om konfliktrådet, viste det seg at det er en spenning mellom om konfliktrådet skal megle hovedsakelig i sivile saker eller straffesaker. Det synes jeg det var interessant å se nærmere på.

I dag er omkring 10 % av det totale antallet saker som blir meglet, sivile. Stortinget, som er konfliktrådernes oppdragsgiver, gir gjennom Stortingsproposisjon (St. prp) uttrykk for et ønske om at det skal bli meglet i flere sivile saker. For eksempel heter det i St. prp fra 2004 at

”Departementet ønsker å fokusere på informasjon til publikum om at konfliktrådene tilbyr megling i sivile saker som for eksempel nabokonflikter. Dersom flere slike saker kanaliseres til konfliktrådene, vil dette kunne avlaste domstolsapparatet og samtidig ha en kriminalitetsforebyggende effekt ved at megling kan forhindre at konfliktene eskalerer og ender i lovbrudd”. (St. prp nr 1:2003-2004:160).

I tildelingsbrevet fra Justisdepartementet til Sekretariatet for konfliktrådene står det i 2004 at sekretariatet for konfliktrådene skal jobbe med å øke antallet saker, også sivile saker og skal i den sammenheng blant annet fokusere på informasjon til publikum om at konfliktrådene meglar i sivile saker (Justisdepartementet 2004 3.2). Samtidig skriver en arbeidsgruppe, nedsatt av Justisdepartementet for å se på organisering av konfliktrådene, at ”det finnes et stort potensial for sivile saker” og de skriver videre at de ”er av den

oppfatning at konfliktrådene bør ha like stort fokus på sivile saker som på straffesaker. (Justisdepartementet 2002).

Forskningsspørsmålene i denne oppgaven er, ***hva konfliktråd er*** og ***hva sivile saker er***. I denne oppgaven defineres *sivile saker* som de konfliktene som kommer til konfliktrådene fra partene selv. Det kan være en hel rekke forskjellige slags konflikter som er en del av samlesekken sivile saker, alt fra familietvister til nabo-, arbeids-, eller økonomiske konflikter. Sivile saker står således i motsetning til straffesakene, som er lovbrudd overført fra politiet som en del av strafferettssystemet. Sivile saker kan i en juridisk definisjon blant annet også være saker hvor ungdom under den kriminelle lavalder har begått lovbrudd, eller henlagte saker fra politiet. Når jeg bruker begrepet sivile saker mener jeg konflikter som kommer fra publikum, i de tilfeller der jeg bruker begrepet sivile saker i betydning av den juridiske definisjonen vil jeg presisere det i teksten. I kapittel 4 vil jeg diskutere sivile saker nærmere.

Jeg vil videre se på ***hva bakgrunnen til opprettelsen*** og ***den historiske utviklingen av konfliktrådsordningen***. Ved lesning av konfliktrådshistorien viste det seg at det er et dilemma i konfliktrådsordningen mellom at de skal megle i både sivile saker og straffesaker. Dette er derfor et sentralt tema i oppgaven. Jeg mener ikke dilemma i betydning et valg mellom ubehagelige alternativer. Men med dilemma mener jeg at det er et krysspress, en spenning mellom at konfliktrådene skal megle i begge sakstypene. Dette krysspresset har sammenheng med spørsmålet om hvordan konfliktrådet skal være organisert. ***Skal det være mange konfliktråd lokalt rundt i kommunene, eller sentralisert ordning med få konfliktråd?*** En nærmere diskusjon av dilemmabetegnelsen vil jeg komme tilbake til senere i oppgaven. Jeg vil diskutere dilemmaene mellom at konfliktrådene skal megle i både sivile saker og straffesaker og hvordan det skal være organisert igjennom konfliktrådshistorien.

Jeg vil både se på konfliktrådsordningen som helhet og bruke Konfliktrådet i Oslo og Akershus som eksempel. Konfliktrådene som har dekt Oslo har gjennom tidene hatt litt forskjellige navn. I den første perioden på 1980-tallet het konfliktrådet "Konfliktrådet i Oslo". Da konfliktrådet gjenoppsto på begynnelsen av 90-tallet het det "Konfliktrådene i Oslo". Fra 2001 het det igjen "Konfliktrådet i Oslo" og etter 2004, da Akershus og Oslo ble slått sammen, heter det "Konfliktrådet i Oslo og Akershus". Jeg vil bruke den benevnelsen som passer etter når jeg tidsmessig skriver om organet i Oslo. Jeg vil i noen sammenhenger bruke betegnelsene Konfliktrådet og Konfliktrådene med store bokstaver når jeg skriver om Konfliktrådet/ene i Oslo. Når jeg bruker betegnelsen konfliktrådene

med liten bokstav mener jeg alle konfliktrådskontorene rundt i landet. Når jeg bruker ordet konfliktrådet mener jeg ordningen som helhet.

Ved å se på et konfliktråd kan jeg gi et eksempel på hvordan de har utviklet seg og hvordan de har jobbet i forhold til sivile saker, samt beskrive erfaringer de har hatt med de sivile sakene. Videre vil jeg diskutere mulige forklaringer på *hvorfor det er en liten andel sivile saker i konfliktrådsordningen*. Tilslutt vil jeg se på *hvordan konfliktrådene kan få flere sivile saker*.

1.1.1 Faglig og samfunnsmessig betydning

Konfliktrådet er for mange en ukjent ordning. Andre har feilaktig oppfatninger om at konfliktrådet bare mekler i konflikter der ungdom har begått lovbrudd, mens andre forveksler konfliktrådet med forliksrådet. Det er derfor viktig at det blir fokusert på konfliktrådsordningen. Konfliktrådsordningen er en relativ ny ordning, med andre verdier enn rettssystemet. Ved at folk selv må håndtere konflikter, uten hjelp av eksperter, kan det gjøre at folk kan bli mer fornøyd med utfallet, fordi de selv har diskutert og vært med å bestemme løsningen. Det kan i sin tur føre til at det sivile samfunnet blir styrket.

Det er ikke gitt hva konfliktrådets hovedoppgave skal være. Derfor er det viktig å ha en kontinuerlig diskusjon om hvilke oppgaver konfliktrådet skal ha og hva det skal prioritere.

Det er videre gjort få undersøkelser av konfliktrådsordningen generelt, og få undersøkelser på sivile saker i konfliktråd spesielt. Selv om det er et ønske om at konfliktrådet skal megle i flere sivile saker, er fokuset innad i konfliktrådet og fra Justisdepartementet dominert av at konfliktrådsmedling skal forebygge ungdomskriminalitet. Det er derfor interessant å se på den sivile delen av konfliktrådets virksomhet. Medling i sivile saker vil spare både samfunnet og partene for den økonomiske byrden det er å prøve en sak for domstolene. Dessuten kan domstolene bli avlastet, noe som kan føre til at rettssystemet kan ta seg av tynge juridiske saker. Ingen har tidligere sett så grundig på de sivile sakene i konfliktrådet som det jeg vil gjøre i denne oppgaven. Den kan dermed være et bidrag til å rette opp det skjeve fokuset i forskning mellom straffesaker og sivile saker.

Medling er i dag populært. Jeg vil senere skrive om at også og dommere mekler (rettsmedling). Det har blitt opprettet organisasjoner som MEKON (Norsk Forum for

Mekling og Konfliktarbeid) og Nordisk forum for megling. MEKON er en tverrfaglig uavhengig og allmennyttig forening, hvor medlemmene er enkeltpersoner, organisasjoner, institusjoner og offentlige organer. MEKON ble dannet i 2003 og arbeider for å utvikle samarbeid mellom ulike miljøer som jobber med konflikthåndtering, fremme forståelse og kompetanse om gode konflikthåndterings- og meglingsmetoder (MEKON). Nordisk forum for megling ble stiftet i 1998 og arbeider for ”å øke kunnskapen om megling og andre former for fredelige og frivillige metoder i konfliktløsning i Norden. De arrangerer annethvert år en stor nordisk konferanse (NFM).

1.2 Datagrunnlag og metodisk tilnærming

Det er viktig å være seg bevisst som forsker hvordan en samler inn og måten data blir behandlet på, fordi det har stor betydning for resultatene av undersøkelsen.

Forskningsspørsmålene skal styre hvilke metoder forskeren skal bruke. I denne oppgaven har jeg brukt flere metoder for å skaffe relevante data.

1.2.1 Intervjuing

I utgangspunktet var planen å ha en egen del av oppgaven med parter erfaring med megling i sivile saker. Jeg forberedte intervjuguide og skrev brev til partene. Brevet mitt ble sendt sammen med en svarslipp og et følgebrev fra Konfliktrådet i Oslo og Akershus. Dette kunne jeg imidlertid ikke sende til partene, det måtte Konfliktrådet i Oslo og Akershus gjøre for meg på grunn av taushetsplikten. Konfliktrådet har taushetsplikt overfor partene og kan derfor ikke gi ut informasjon om dem. Jeg vet dermed ikke hvem de sendte brevene ut til. Det tok tid før Konfliktrådet i Oslo og Akershus sendte dem ut fordi de hadde mye å gjøre. Det ble sendt ut ni forespørsler og to parter svarte meg. Disse to intervjuet jeg. Den ene parten var motivert for å stille som informant fordi han opplevde at han som fraskilt far og innvandrer fra et ikke-vestlig land ble diskriminert i det norske samfunn. Han ville gjerne fortelle sin historie i håp om at jeg kunne bringe den videre og at det kunne bedre hans situasjon på lengre sikt. Det ble vanskelig for meg å bruke dette intervjuet i forhold til mine forskningsspørsmål, fordi han hadde et stort behov for å fortelle om sin vanskelige livssituasjon. Jeg opplevde at jeg avbrøt ham og kom med spørsmål som var på siden av det han ønsket å fortelle mer om, når jeg stilte spørsmål fra intervjuguiden min. Når jeg for eksempel spurte ham om hvordan han opplevde megleren,

ville han også fortelle om erfaringene han hadde gjort på familierådgivingskontoret, og det hele ble veldig uklart.

Det andre intervjuet ble et kort intervju hvor informanten husket lite fra meglingen, fordi det da var et år siden den fant sted. Dessuten hadde hun få følelser knyttet til konflikten og få meninger om meglingen. Disse to intervjuene ble for tynt til å ha en egen del om partens erfaring. Jeg endret dermed forskningsspørsmål for å komme videre i prosessen med å samle inn data. Erfaringsmessig hadde det vist seg at det kunne ta tid, først og fremst før Konfliktrådet fikk sendt ut forespørselen min, men også før partene kontaktet meg og vi fikk til et intervju. I ettertid tenker jeg at jeg skulle ha sendt ut mange flere forespørsler i første omgang.

Cato Wadel beskriver kvalitativ metode som runddans mellom teori, metode og data (Wadel 1991). Det er vanlig at teorier og hypoteser blir endret i løpet av forskningsprosessen, og på samme måte endret jeg forskningsspørsmål da jeg ikke fikk de ønskede dataene, og partenes erfaringer fra megling ble dermed ikke tema for denne oppgaven (Wadel 1991).

For å finne ut hva slags erfaring meglere kunne ha med å megle i sivile saker, intervjuet jeg to meglere. De ble rekruttert ved at en av de ansatte ga meg en liste på fire erfarne meglere, hvor jeg tok kontakt med alle fire. Det klaffet bare med å intervju to av dem, en kvinne og en mann. Den tredje hadde ikke tid på det tidspunktet jeg gjorde intervjuene, og den fjerde snakket jeg med og avtalte at han skulle ringe meg igjen for å avtale tid, noe han ikke gjorde. Jeg hørte fra Konfliktrådet i Oslo og Akershus at han var veldig opptatt, så han hadde antagelig ikke tid. Det var viktig for meg at de hadde meglet en stund slik at de sannsynligvis over tid hadde meglet i sivile saker. Meglerne er anonymisert i oppgaven. Rådgiveren som ga meg listen med meglernavnene kan imidlertid huske hvem de er. Dette gjorde jeg meglerne oppmerksomme på, men de var mest opptatt av å bli anonymisert utad. Begge disse intervjuene gjorde jeg på meglernes, informantens arbeidsplass, etter deres ønske. Intervjuene var det kalles strukturert intervju, hvor jeg hadde lik intervjuguide til begge. Meglere er ofte engasjerte mennesker som har mye å si, og de påvirket dermed hva vi snakket om, ved at de tok opp temaer de syntes var viktig og interessante. Dette ser jeg på som en berikelse. Så selv om jeg hadde samme intervjuguide ble intervjuene veldig ulike.

Jeg har også intervjuet ansatte i Konfliktrådet i Oslo og Akershus, Sekretariatet for konfliktrådene og i Justis- og politidepartementet. Nærmere bestemt intervjuet jeg fire rådgivere og konfliktrådslederen i Konfliktrådet i Oslo og Akershus. Videre intervjuet jeg

direktøren og en seniorrådgiver i Sekretariatet for konfliktrådene og en seniorrådgiver i sivilavdelingen ved Justis- og politidepartementet. Jeg ønsket å snakke med noen fra alle tre nivåer for å få en bredest og mest mulig korrekt forståelse av konfliktrådsvirksomheten og arbeidet med de sivile sakene.

Intervjuene med rådgiverne i Konfliktrådet i Oslo og Akershus ga mest informasjon. Jeg valgte fire rådgivere, tre av dem fordi de hadde jobbet i konfliktrådet i Oslo i lang tid (mellom 9 og 17 år) og en rådgiver til for å få en større bredde. To av rådgiverne intervjuet jeg to ganger. De ansatte er anonymisert ved å bruke stillingstittelen i stedet for navn. Jeg skiller mellom rådgiverne ved å kalle dem rådgiver 1, rådgiver 2 og så videre. I tillegg var det interessant å intervjuer konfliktrådslederen som formelt ansvarlig. I sekretariatet valgte jeg å intervjuer direktøren, fordi han var ansvarlig, og en av seniorrådgiverne, fordi hun har bred erfaring fra konfliktrådet, både som tidligere konfliktrådsleder i Oslo og fra Justisdepartementet. Seniorrådgiveren i Justisdepartementet mente jeg ville være interessant å intervjuer for å høre hvordan sivile saker ble sett på fra øverste faglig og administrasjonsnivå.

Alle intervjuene av de ansatte ble, som intervjuene av meglerne, foretatt på deres arbeidssted. Jeg startet intervjuene med å fortelle om hva som var temaet mitt og hva jeg ønsket å få vite mer om. Jeg fikk tillatelse til å ta intervjuene opp på minidiskspiller. Intervjuene varte fra en halv time til en og en halv time. Det var strukturerte intervjuguider som jeg endret på noe fra gang til gang, mens hovedtemaene lå fast (Kvale 1993:58). Det var flere grunner til at intervjuguidene ble endret. En grunn var at jeg fikk mer kunnskap ved at jeg hadde lest mer og gjennom tidligere intervjuer hadde økt kunnskapen, og noen spørsmål ble dermed overflødige. Jeg behøvde for eksempel ikke spørre flere om ”hva slags avtaler blir inngått i kategorien ’annen avtale’?” I tillegg tilpasset jeg intervjuguidene etter hvem jeg intervjuet og hvilken stilling de hadde.

Jeg har transkribert alle intervjuene, men ikke ordrett da jeg var interessert i meningsinnholdet. Jeg har imidlertid hørt på alle intervjuene flere ganger, noe som både har vært inspirerende og nyttig. Noen av sitatene jeg har brukt, er ikke ordrette, de er rettet på og oversatt fra et muntlig til skriftlig språk. Det gjorde jeg fordi muntlig tale kan virke ”fordummende” på trykk. Meningsinnholdet er imidlertid det samme.

1.2.2 Dokumentanalyse

I tillegg til intervjuer, har jeg også analysert dokumenter. Jeg har blant annet brukt Lov om megling i konfliktråd, og tilhørende forskrifter. Jeg har brukt forarbeidene til den

opprinnelige loven. Jeg har lest i Kriminalmeldingen fra 1977-78, høringsbrev om innføring av konfliktrådsloven, riksadvokatens brev og brev departementet sendte til Stortinget i forbindelse med lovarbeidene, samt NOU 1985:3 som heter ”Tiltak for ungdom med atferdsvansker. Vi åpner for andre løsninger”. Meglere får en perm, ”Håndbok for meglere”, når de begynner som megler. Dette er et praktisk oppslagsverk over temaer meglerne kommer borti i meglervervet (Konfliktrådet 2000). I tillegg har jeg benyttet meg av informasjon fra årsrapportene til konfliktrådene i Oslo, og andre relevante dokumenter. Jeg har også brukt hjemmesiden til konfliktrådene på Internett til å orientere meg (Konfliktrådets hjemmeside 1). Informasjon som bare finnes på Internett har jeg laget koder for, for eksempel ”forliksrådet 1”, og under kildelisten står internettadressen.

Det er også vært sentralt for å få svar på forskningsspørsmål å lese foreliggende litteratur. Det er skrevet to evalueringer av konfliktrådsordningen. En evaluering foretatt av Diakonhjemmets sosialhøgskole i 1990 (Nergård og Halvorsen 1990). Hovedmålet med evalueringen var å undersøke om målsettingene med konfliktrådsordningen var oppfylt. Videre var målet å få vite mer om hvordan ordningen fungerte for partene, og hvordan ordningen har fungert administrativt og organisatorisk (Nergård og Halvorsen 1990:24).

I 1996 fikk Statskonsult i oppdrag av Justisdepartementet å evaluere konfliktrådsordningen. Hensikten med evalueringen var å vurdere om ordningen fungerte i henhold til lovens intensjon (Statskonsult 1996:1). Statskonsult satte ut oppdraget til andre. Agenda Utredning & Utvikling (Agenda) hadde ansvaret for om ”eksisterende konfliktrådsordning har fungert i forhold til formålet og målene med ordningen” (Agenda 1996:23). Institutt for kriminologi vurderte de kvalitative og ideologiske sidene ved konfliktrådsordningen (Dullum 1996).

Jeg har lest en rapport skrevet av en av de ansatte i sekretariatet, Siri Kemény, om voldssaker meglet i konfliktrådet (Kemény 1998). I tillegg har jeg lest hovedoppgaver som er skrevet innenfor temaet. Tidligere konfliktrådsleder i Konfliktrådet i Kristiansand Liv Mørland har skrevet en hovedoppgave i pedagogikk ved Universitetet i Oslo om hva som skjer i megling (Mørland 1994). Cecilie Håkonsen har skrevet i en hovedoppgave i sosiologi og sosialpolitikk ved Universitetet i Tromsø om hva slags konflikter Konfliktrådet i Tromsø arbeider med, (Håkonsen 1998). Den siste hovedoppgaven som er skrevet innenfor feltet handler om klagerne i straffesaker. Den er skrevet av Anne-Kristin Sivertsen i sosiologi og sosialpolitikk ved Universitetet i Tromsø (Sivertsen 2005). Ellers er det skrevet en del artikler spesielt fra 1990-tallet om konfliktrådsordningen.

Jeg har også brukt statistikken til konfliktrådet for å gi et bedre bilde av konfliktrådets virksomhet enn det kun kvalitative beskrivelser kan gi. Den har jeg fått fra konfliktrådene. Tallene er fra 2005. Jeg har regnet om tallene i prosent, ellers bruker jeg tallene fra tabellene til konfliktrådene. Jeg har fått tilbakemeldninger fra informantene mine om at statistikken til konfliktrådet er unøyaktig og må tas med en ”klype salt”. Det kan for eksempel være vanskelig å kategorisere konflikter og det er ulike praksis mellom ulike saksbehandlere. En konflikt mellom naboer hvor det utøvet vold kan både passe i saks kategorien ”nabokonflikt” og ”vold”, like saksbehandlere vil plassere konflikten ulike kategorier. I den sammenheng jeg bruker statistikken, mener jeg imidlertid at det gir et godt nok bilde av hva konfliktrådet gjør. Statistikken er, som vi senere skal se, viktig for å redegjøre for konfliktrådernes arbeid, det er derfor betenkelig at konfliktrådene selv sier at tallene er upålitelige.

1.2.3 Observasjon

Helt i begynnelsen av prosessen observerte jeg fire meglinger for å få et bilde av hvordan megling i konfliktråd kunne foregå. Jeg var med forskjellige meglere i meglingsrommet og observerte, med både megler og parter samtykke. Jeg gjorde ingen notater underveis fordi jeg ville unngå at partene kunne få en følelse av at de ble vurdert. Dette er en del av bakgrunnskunnskap jeg tilegnet meg i arbeidet med hovedoppgaven. I tillegg har jeg deltatt på et møte om konfliktrådsordningen som ble arrangert av en interesseorganisasjon for megling MEKON 27.mai 2004, hvor tema var konfliktrådernes framtid.

Alle konfliktrådsledere møtes en gang i året på seminar. Jeg fikk våren 2004 være med på første dagen som gjest, på flere foredrag og lunsj. I tillegg har jeg hatt samtaler med andre aktører, som tidligere og nåværende konfliktrådsledere, på telefon.

Jeg opplevde jeg ble godt mottatt i konfliktrådet – de syntes det var fint at noen ville skrive om dem og skrive om de sivile sakene. Alle de ansatte jeg spurte stilte opp til intervju og tok seg tid til det. Jeg opplevde likevel at jeg utenom de avtalte intervjuene følte meg som en inntrenger (kilde). Jeg var opptatt av, og spurte om ting som de til daglig ikke jobber direkte med, noe som førte til at jeg ble en form for avbrytelse som tok tiden deres.

Jeg gjorde de fleste intervjuene og observasjonene våren og forsommeren 2004, i tillegg gjorde jeg et par av intervjuene av de ansatte høsten 2004.

Etter at jeg var ferdig med datainnsamlingen og intervjuene, var jeg en periode megler. Jeg gikk på meglerkurs våren 2005 og var megler fram til 2007. Jeg søkte om å bli megler fordi jeg hadde blitt inspirert av å ha lest, skrevet og snakket om megling i konfliktråd, og mente det ville være meningsfylt og interessant å være megler. Dessuten ville jeg få et annet innblikk i konfliktrådet enn det jeg hadde som student og dette ville gi meg enda bedre virkelighetsforståelse av det jeg studerer. Etter at jeg ble megler ble det en annen opplevelse å stikke innom eller å ringe Konfliktrådet. Som megler hadde jeg en egen rolle som allerede er viktig i systemet, mens jeg som student ikke hadde det (Wadel 1991:kapittel 2).

Som student kom jeg utenfra. Jeg har ikke vært ansatt i konfliktrådet (meglerollen er et verv) Jeg kjente ingen og lite til konfliktrådet før jeg begynte på denne studien. Fordelene med at jeg var ekstern var at jeg ikke har noe egeninteresse i at konfliktrådet blir framstilt på en spesiell måte, slik ansatte kan være i forhold til å beholde sin egen stilling eller få en bedre stilling. Jeg kunne som en utenforstående se konfliktrådet med friske øyne. Jeg kjente ikke til ulike spenninger og forståelser av hva konfliktrådet skal være og kan som ny stille ”dumme” spørsmål (Kvale 1993:40). Flere av informantene ga uttrykk for at det var interessant å bli intervjuet og snakke med en utenforstående hvor, de måtte forklare ting som ellers ble tatt for gitt. Ulempen med å være ekstern er at det kan være skjulte mekanismer jeg ikke har fått med meg fordi det ikke blir sagt åpent. Jeg intervjuet åtte ansatte i konfliktrådet og føler meg trygg på at jeg har fått den informasjonen jeg trengte i forhold til mine spørsmål. I forhold til vitenskapelig distanse mener jeg at jeg ivaretar det selv om jeg har blitt megler. Wadel beskriver hvordan forskeren kan ”go native” dersom forskeren kommer miljøet han eller hun studerer for nær (Wadel 1991:kapittel 7). Vedkommende vil da bli en del av det miljøet han eller hun studerer. I forhold til mine forskningsspørsmål ser jeg ikke på det som noe ulempe at jeg har vært megler. Det er heller en fordel at jeg har blitt ytterligere kjent med konfliktrådet og deltatt på deres megleropplæring og meglersamlinger, slik at jeg kan beskrive dette som en del av konfliktrådets virksomhet i oppgaven. Samtidig som jeg opplevde at jeg var mer fri i forhold til konfliktrådet etter at meglerperioden var avsluttet, uten at konfliktrådene har lagt noen føringer for hva jeg skal skrive.

Jeg opplevde noen av informantene mine som mer frittalende og reflekterte enn andre. Jeg spør meg om det kan ha noe å gjøre med den stillingen de har i konfliktrådet. Jeg opplevde at de som satt i en lederposisjon; konfliktrådslederen, direktøren for sekretariatet og seniorrådgiveren i departementet, svarte meg mer ”politisk korrekt” og

hadde en mer forsvarende holdning til konfliktrådene enn det noen av rådgiverne hadde. Jeg opplevde rådgiverne mer nyansert og mer kritisk i forhold til konfliktrådsvirksomheten.

Det kan være flere grunner til det. En grunn kan være at rådgiverne har mer erfaring fra å jobbe på bunn i organisasjonen. To av tre ansatte i lederposisjon hadde kun jobbet administrativt med konfliktråd på departementet eller i sekretariatsnivå, og hadde heller ikke fulgt konfliktrådet i mer en 3-4 år, i motsetning til noen av rådgiverne som hadde jobbet i konfliktrådene i lang tid. En annen forklaring på at jeg opplevde lederne som mer reserverte, kan være at jeg intervjuer dem i den stillingen de har, og at de derfor opplevde at de måtte være lojale med konfliktrådet. Kanskje ville de vært mer frittalende dersom de hadde vært fullstendig anonymisert.

Den beskrivelsen jeg gjør er min tolkning og det inntrykket jeg sitter igjen med ut i fra mitt datamateriale. Dersom de ansatte skulle ha skrevet om det samme tema hadde framstillingen mest sannsynlig vært annerledes, og innbyrdes ulik avhengig av hvem som skrev.

1.3 Gangen i oppgaven

Etter å ha presentert tema og forskningsspørsmål, samt metode i kapittel 1, vil jeg i kapittel 2 beskrive bakgrunnen til opprettelsen av den norske konfliktrådsordningen. Kapittel 3 handler om hva konfliktrådet er. Jeg beskriver hva slags organisasjon det er, hva megling er, hvem som jobber der og hva meglerne gjør. Videre ser jeg på saksgangen og gir en oversikt over antall saker, hvor sakene kommer fra, hvem partene er og hva slags avtaler som blir inngått. Kapittel 4 handler om de sivile sakene og andelen de har i Konfliktrådet i Oslo og Akershus. Jeg vil her diskutere hva sivile saker er i forhold til straffesaker, og andre organer som megler i sivile saker.

Kapittel 5, 6 og 7 handler om konfliktrådshistorien fra 1981 til i dag. Jeg legger særlig vekt på hvordan dilemmaet om konfliktrådene hovedsakelig skal være for sivile saker eller straffesaker som ble diskutert i de ulike periodene. Hvordan konfliktrådene skal være organiseringen med antall konfliktråd og ansvarlig myndighet blir en forlengelse av denne diskusjonen. I kapittel 8 ser jeg å hvordan Konfliktrådene i Oslo har jobbet i forhold til de sivile sakene og hvilke erfaringer Konfliktrådene har med de sivile sakene. I kapittel 10 diskuterer jeg hvorfor det er få sivile saker i konfliktrådsordningen med bakgrunn i

hvilke mål konfliktrådene blir målt etter, historien og organsieringen. Tema for kapittel 11 er framtiden til sivile saker. I kapittel 11 vil jeg oppsummere mine funn.

2 Bakgrunnen til opprettelsen av den norske konfliktrådsordningen

Tema for dette kapittelet er bakgrunnen for opprettelsen av den norske konfliktrådsordningen. Dette er med på å gi en forståelse av hvorfor konfliktrådene har utviklet seg slik de har med hensyn til hva slags saker konfliktrådene megler i. Konfliktrådsordningen er et alternativ konfliktløsningsorgan i forhold til rettssystemet. Jeg vil her redegjøre for hva konfliktrådene er et alternativ til. Slike alternative konflikthåndteringsorganer finnes ikke bare i Norge, men også i mange andre vestlige land. Tilslutt i kapittelet vil jeg redegjøre for andre organer som megler i sivile saker i Norge, for å vise at det ikke bare er konfliktrådene som megler i sivile saker.

Det var bred støtte for å opprette konfliktråd i Norge. Nergård og Halvorsen (1990) skriver at da konfliktrådsordningen ble opprettet så støttet hele det politiske miljøet opprettelsen. Motivene var imidlertid litt forskjellig. Den politiske venstresiden la størst vekt på at ordningen representerte et alternativ til det tradisjonelle rettssystemet. Konfliktrådsbehandling gir gjerningsmannen en mulighet til å unngå å komme i politiets strafferegister, samtidig som han får en sjanse til å gjøre opp for seg. På høyresiden fokuserte ble det fokusert på at konfliktrådsordningen ga mulighet for en rask reaksjon, og at det en måte å ansvarliggjøre ungdommer som har begått lovbrudd. ” (Nergård og Halvorsen 1990:90)

Hva er så konfliktrådet alternativ til?

2.1 Rettssystemet

Vi har et rettssystem for å holde orden i samfunn. Rettsregler er normer, som lover og forskrifter, gitt av offentlige myndighetene. Rettsreglene regulerer forholdet mellom medlemmene av et samfunn og mellom statsmakten og borgerne (Bernt og Doublet 1996:31). De gir fred og holder orden i samfunnet slik at borgerne vet hva de kan forvente seg og forholde seg til og gir således trygghet og forutsigbarhet.

Staten har et eget apparat, domstolene, som har til oppgave å løse tvister om rettsreglers innhold, altså om loven er brutt og parter retter og plikter i ulike sammenhenger. Private parter kan få avgjort sine juridiske tvistemål og påtalemyndigheten

få framstilt dem som setter seg ut over straffelovgivningens forbud og påbud, og få dem straffet.

Domstolene kan bli sett på som et middel for avgjøre om staten rettsregler blir fulgt eller ikke (Aubert 1976:171).

Aubert påpeker i sin bok "Rettens sosiale funksjon" på fordeler og ulemper med domstolenes metoder for konfliktløsning. En av fordelene, som i denne sammenheng er interessant, er at domstolene fremmer forutsigbarhet ved at det slår fast hvilke handlinger som fører til hvilke rettslige konsekvenser (Aubert 1976:207).

En av ulempene Aubert nevner er at det at dommeren må bringe de faktiske forhold på det rene, vil i mange tilfelle skjerpe konflikten mellom partene. Begge partene vil prøve å bevise at deres side av saken er den riktige (Aubert 1976:209). Dommeren vil være opptatt av hva som har skjedd, fortiden, og ikke være hovedsakelig opptatt av hvilke konsekvenser den rettslige avgjørelsen vil ha for partene (Aubert 1976:210). Løsning i domstolene er dessuten basert på at historien til den ene parten blir trodd på grunnlag av bevis, i motsetning til den andre parten, som kan bli sett på som en løgner (Aubert 1976:211).

Det er altså gode grunner til å ha et rettssystem, men det finnes også svakheter. Aubert peker på at det har utviklet seg andre konfliktløsende og besluttende organer med bakgrunn i rettssystemets svakheter. Slike typer organer kan være en form for selvdømmende organer. Eksempler på slike organer kan være private organisasjoner som for eksempel Norsk Presseforbunds faglige utvalg, eller Advokatforeningens styre, eller i forholdet mellom det offentlige og private, for eksempel trygderetten. Slike organer kan internt ha en formell framgangsmåte for å behandle eventuelle konflikter mellom medlemmer og organisasjonen. Aubert skriver videre at andre organer behandler konflikter mellom parter og "samfunnet", hvor det ofte dreier seg om reaksjoner mot avvik. Barnevernet kan være et eksempel på et slikt organ. Den tredje gruppen av organer løser konflikter mellom parter som for øvrig ikke står i noe avhengighetsforhold til organet, for eksempel Riksmeklingsmannen.

Det er mange grunner til at slike organer og framgangsmåter har vokst fram ved siden av domstolene. Aubert redegjør her for noen av dem. For det første kan det handle om at partene har et ønske om å beholde kontroll med løsningen. Det gir også mulighet for kompromiss og avtale, i motsetning til en enten - eller løsning i retten. Både det offentlige og det private kan ha et ønske om å utøve selvdømme. Slik kan de selv ha råderett over

løsningen, i motsetning til i retten hvor dommeren er den som avgjør. Dessuten kan partene har behov for annen ekspertise enn den juridiske, for eksempel teknisk og økonomisk fagkunnskap. En rettsavgjørelse gjort av domstolene tar tid og koster penger. Det at andre organer, som de jeg nevnte over, behandler konflikter gjør at det tar mindre tid og koster mindre penger å finne en løsning. En siste grunn kan være at partene har et ønske om å håndtere konflikten uten det offentlige preg rettssaker har (Aubert 1976:215-224).

Disse organene står likevel ikke i et motsetningsforhold til rettssystemet, de er komplementære. Konfliktrådsordningen står, på sin side, i et motsetningsforhold til rettssystemet. Konfliktrådene håndterer konflikter på en grunnleggende annen måte ved at det er megling som er metoden, og at det er partene selv som løser konflikter og ikke eksperter. Konfliktrådene er derfor et alternativ til rettssystemet.

2.2 Alternativ konflikthåndtering internasjonalt

Det er ikke bare i Norge det har oppstått slike organ. Da Nils Christies artikkel ”Konflikt som eiendom”, ble gitt ut første gang i 1977 på engelsk, fikk den ifølge Kjersti Ericsson stor oppslutning blant en bevegelse av forskere og praktikere i Vesten som var i ferd med å danne seg (Ericsson 1990:7). Denne alternative konfliktløsningsbevegelsen hadde ikke noe klart mål eller noe felles ideologisk grunnlag. Men de hadde et felles ønske om å bringe konfliktene ”tilbake til folket”, ved at folk selv løser konfliktene uten at eksperter er innblandet. Enkelte hentet sin inspirasjon fra hvordan konflikter ble løst i andre tider, andre hentet sin inspirasjon fra andre kulturer, andre igjen fra psykoterapi og noen ville definere bort hele kriminalitetsproblemet (Ericsson 1990:9).

I noen prosjekter har målsettingene vært å avlaste og effektivisere rettsvesenet, ved at færre konflikter blir håndtert tradisjonelt. I andre prosjekter har målet vært å være alternativer til den juridiske måten å håndtere konflikter på. Mange har vært opptatt av å styrke sivilsamfunnets evne til å håndtere konflikter, andre har vært opptatt av offerets stilling og måten gjerningspersonen blir møtt på. Mange slike prosjekter blomstret opp i 1980-årene (Stangeland 1987:17).

I USA har alternative konflikthåndteringsprosjekter vært prøvd ut på mange ulike måter. Ofte blir slike prosjekter kalt ”Neighbourhood Justice Centers” eller ”Citizen Dispute Resolution Programs” (Stangeland 1987:17). Bakgrunnen til at denne alternative konflikthåndteringsbevegelsen fikk medgang fra 1980-tallet var at det gjennom 60- og 70-årene var problemer og misnøye med domstolene. Det tok for eksempel lang tid før sakene

kom opp, kostnadene var høye og publikum misfornøyd. Noen prosjekter tok utgangspunkt i at småsaker skulle bli behandlet utenfor domstolene, slik at domstolene ble mer effektive. Andre var opptatt av at domstolene ikke løste de bakenforliggende konfliktene, og ønsket å gjøre noe med dette (Ericsson 1990: 41). Noen prosjekter behandler både sivile saker og straffesaker, andre bare straffesaker, andre igjen bare familiesaker eller nabosaker. Det varierer også hvem som er meglere eller ”dommere”. Det kan være jusstudenter, psykologer eller legfolk (Ericsson 1990:43).

Et slikt alternativt prosjekt er San Fransisco-prosjektet. Bakgrunnen for dette prosjektet var at det tradisjonelle rettssystemet påførte lokalmiljøene skader ved at det blant annet i rettssaken bare ble tatt stilling til de faktiske handlingene, ikke til konfliktens årsak. I rettssystemet blir konflikter behandlet på et sent stadium, noe som gjør at lokalmiljø må leve lenge med problemene før noe blir gjort. San Fransisco-prosjektet har som mål å gripe inn i konflikter på et tidlig tidspunkt, og med ikke-stigmatiserende metoder. På den måten ønsker de å forebygge kriminaliteten og andre sosiale problemer. I tillegg har det vært et mål å styrke lokalsamfunnet og samholdet der.

Meglerne i dette prosjektet er legfolk som velges på allmøter for ett år. Deres oppgave er å tilrettelegge for at partene skal prate sammen på en konstruktiv måte, og bli enig om en løsning partene er enig om. Megler skal holde seg mest mulig nøytral. 70 % av sakene kommer fra beboerne selv, de hadde blitt kjent med prosjektet via deres egen avis eller på lokalmøter (Ericsson 1990:43-46).

2.3 Bakgrunnen til opprettelsen av konfliktrådene i Norge.

Det var altså ikke bare i Norge det var interesse for alternativ konflikthåndtering. Norge var et av de første land i Vest-Europa som prøvde ut alternativ konfliktløsning i praksis (Stangeland 1987:18). Norge blir i mange land fortsatt betraktet til å være et foregangsland når det gjelder megling (Nordhelle 206:24). Jeg vil i dette avsnittet gå nærmere inn på bakgrunnen for opprettelsen av den norske konfliktrådsordningen. Bakgrunnen kan deles i to; for det første handlet det om et ønske om å behandle ungdomskriminalitet på en alternativ måte. For det andre var Nils Christie med artikkelen ”Konflikt som eiendom” en inspirator for ordningen. Jeg vil legge mest vekt på den siste del av bakgrunnen fordi den er mest relevant i forhold til de sivile sakene. Jeg vil videre sette denne artikkelen inn i en større sammenheng.

2.3.1 Kriminalmeldning om heving av den kriminelle lavalder

Det var altså et politisk motiv på slutten av 1970-tallet for å håndtere ungdomskriminalitet på en alternativ måte i Norge. Kriminaliteten, spesielt ungdomskriminaliteten, hadde økt radikalt siden slutten av 50-årene. En stor del av denne kriminaliteten ble begått av ungdommer, og det var ønskelig å stanse denne utviklingen (Nergård og Halvorsen 1990:19). I kriminalmeldingene fra 1977-78 (St.meld nr 104 1977-78) ønsket daværende justisminister Inger Louise Valle å gjøre strafferettssystemet mer humant ved for eksempel å øke støtten til ofrene, nedsette minsteprafen og styrke friomsorgen. Der ble det også diskutert om den kriminelle lavalder skulle settes opp fra 14 til 15 eller 16 år (Nadheim:2006).

Den kriminelle lavalder ble fra 1990 hevet fra 14 til 15 år (Aschehoug og Gyldendals Store Leksikon 1997 Bind 9:157). Det var en lang prosess som førte til denne aldershevingen. Temaet hadde vært oppe til diskusjon flere ganger, som i 1955, da den daværende justisministeren tok opp spørsmålet i forbindelse med eventuelle endringer av reglene om betinget dom. Også i 1963 ble et forslag om en eventuell heving diskutert (St. meld nr.104 1977-78:99), men en endring fikk altså ikke støtte i Stortinget før i 1990.

Bakgrunnen for at det ble diskutert om den kriminelle lavalder eventuelt skulle heves, var at fengselsstraff for unge lovbytere ikke ga den ønskede individuelle- eller allmennpreventive virkningen (St.meld nr 104 1977-78:105). Justisdepartementet mente at fengsling av barn og unge er inhumant og at fengsel kan være direkte skadelig for ungdom, spesielt de helt unge, fordi de blir atskilt fra sitt eget miljø (St.meld nr 104 1977-78:105). Samfunnet måtte da ha alternative måter å håndtere denne kriminaliteten på. I Kriminalmeldningen blir det stilt spørsmål om heving av den kriminelle lavalder ville få konsekvenser for den alminnelige lovlydigheten. Det ble konkludert med at det var viktigere at det kommer en reaksjon overfor unge lovbytere enn hva slags reaksjon (St. meld nr 104 1977-78:108). "Restorative justice"-tenkningen kan sees på som en forlengelse av det arbeidet Inger Louise Valle startet med Kriminalmeldningen fra 1977-78. Det finnes ikke noe god oversettelse av ordnet til norsk, i Stortingsproposisjonen kalles det "aktiv konfliktløsnings – og gjenopprettingsjustis" i parentes (St. prp 1 – 2005-2006:109). "Restorative justice" kan beskrives som en tankemåte eller holdning. I stedet for at staten reagerer overfor den som har brutt loven er hovedtanken at nærmiljøet og lovebryteren gjør noe for offeret. Lovbryteren er først og fremst ansvarlig overfor den skadelidte, dernest overfor nærmiljøet. Offeret er en ansvarlig og aktiv deltager i sin egen sak (Konfliktrådets hjemmeside 3).

Kriminalmeldningen fra 1977-78 ga ikke noen klare svar på hva som skulle skje med ungdom som ikke skulle settes i fengsel. Hvilke alternativ skal samfunnet gi? Det overlater Stortinget til Sosialdepartementet og hjelpeapparatet generelt å prøve ut. Det ble foreslått at Sosialdepartementet og andre berørte skulle få 3-5 år til å prøve ut og styrke alternative måter å behandle ungdomskriminalitet på, før en heving eventuel var aktuelt. Det innebar at hjelpeapparatet måtte styrkes for å hjelpe og behandle denne gruppen. Justisdepartementet ville imidlertid ikke gi bestemte føringer på hvordan hjelpeapparatet skulle løse denne utfordringen (St.meld nr.104 1977-78:109). Prosjektet Sosialdepartementet på den bakgrunn satte i gang vil jeg komme tilbake til i kapittel 5.

2.3.2 “Konflikt som eiendom”

Vi så det var gode grunner til å ha et rettssystem. Christie har, blant flere pekt på svakheter ved ordningen i for eksempel artikkelen ”Konflikt som eiendom”. Denne artikkelen er en viktig inspirator til opprettelsen av konfliktrådsordningen, og Christie blir derfor kalt ”konfliktrådenes far”.

Nils Christie er nestor i norske kriminologi, med utdanning i sosiologi. I 1996 ble han utnevnt til æresdoktor ved universitet i København og ble da omtalt som ”en av verdens førende og best kjente kriminologer” (Kalleberg 2000:201). Han har utgitt en rekke fagbøker og er en av de mest oversatte norske faglitterære forfattere (Kalleberg 2000:202).

Christie skriver i ”Konflikt som eiendom” at konflikter har blitt tatt fra de involverte partene. Han beskriver hvordan en konflikt i Tanzania ble løst, som en kontrast til domstolenes løsning av konflikt i Norge. Eksempelet fra Tanzania omhandler et tidligere forlovet par skulle dele felles ting etter et forhold, der han har investert mye og hun er den som bryter. Konflikten ble løst ved at det tidligere paret stod i sentrum, det var dem som pratet mest og var mest aktive. Venner, familie og bekjente var også tilstede. De kommenterte, stilte spørsmål og ga informasjon. Hele tiden var det partene i konflikt som var i sentrum for oppmerksomheten og som ledet an samtalene (som helt sikkert hadde høy temperatur og var følelseladet). Tre dommere hadde den mest tilbaketrukne rollen (Christie 1977:114). Det er spesielt to trekk som er viktig i denne måten å løse konflikter på; partene var i sentrum og konflikthåndteringen skjedde i partenes lokalmiljø.

Dette står i motsetning til rettssaker i vår kultur. Domstolene er perifere i folks liv ved at de er lokalisert sentralt i byene, ikke som en del av lokalmiljøet der folk bor. Domstolene er arkitektonisk kompliserte bygninger som kan føles fremmed for partene.

Dessuten blir partene representert av jurister i rettsaken og publikum er passivt, skriver Christie. Det er ikke bare jurister som ”stjeler” konflikter fra partene, også behandlere. De på sin side minimaliserer at det i det hele tatt dreier seg om en konflikt. Juristene er sosialisert inn i en kultur hvor det er relativt stor enighet i tolkning av normer og vurdering av hvilken type informasjon som er relevant i rettssalen (Christie 1977:117). De argumentene partene selv har, er ikke alltid det juristene mener er de beste argumentene. Når parter blir representert av jurister og deres måte å løse konflikter på, er det juristene som avgjør hva som er relevant og hva som ikke er relevant, ikke de som er i konflikt. Slik blir konfliktene tatt fra partene.

For å illustrere avstanden mellom partene og måten å løse konflikter på i rettssystemet beskriver Christie en rettssak i Norge. En forsvarer var skuffet over at en tidligere klient ikke hadde takket ham etter en rettssak. Aktor påsto at klienten hadde vært en av nøkkelpersonene i nazistenes organisasjon. Klienten fikk likevel en mild dom, fordi forsvareren hadde beskrevet ham som svak, usosial og uten evner til å lede en organisasjon. Dette likte ikke den tiltalte. Men retten ble derimot overbevist om at mannen ikke kunne være hovedmann, uten talenter som han var (Christie 1977:117).

En årsak til at konfliktene har blitt tatt fra partene er altså at eksperter, som for eksempel jurister, har tatt over konflikthåndtering. En annen grunn er at samfunnsstrukturen har endret seg (Christie 1977:19).

Siden den industrielle revolusjon har det skjedd flere strukturelle endringer i samfunnet. Flere jobber i sekundærnæringer som industri og tertiærnæringene som handel, service, undervisning og lignende, enn primærnæringer som jordbruk og fiske (Aubert 1993:151). I sammenheng med dette har også bosettingsmønsteret endret seg. Befolkningen har over tid flyttet inn til byene, det har skjedd en urbanisering. Den obligatoriske skolegangen er forlenget og det generelle utdanningsnivået er hevet (Aubert 1993:151).

I sin bok ”Hvor tett et samfunn” beskriver Christie en annen måte å beskrive samfunnsutviklingen på (Christie 1989). Her skriver han om at samfunnsstrukturen har gått fra nære tette samfunn til et løsere samfunn. Utgangspunktet til Christie, i denne boken, er at kriminaliteten er et resultat av samfunnsforholdene. For å forstå kriminaliteten, må vi også forstå samfunnet, i dette tilfelle det norske samfunn. Christies ideer er relevante også i forhold til tema i denne oppgaven, fordi måten vi løser andre typer konflikter på enn lovbrudd, sier også noe om hva slags samfunn vi lever i.

Christie innleder ”Hvor tett et samfunn” med å beskrive at det har vært en stor økning i registrert kriminalitet over tid, for eksempel vinningskriminalitet. Samtidig har anmeldte ærekrenkelser gått ned. Christie tolker denne nedgangen som et tegn på at ære ikke er så sentralt lenger, og at vi derfor ikke anmelder andre for ærekrenkelser. Han ser det som et tegn på at vi ikke bryr oss om hverandre i samme grad som før (Christie 1989:kapittel 2). Dette vil jeg komme tilbake til nedenfor.

Aubert skriver at flere har flyttet inn til byene, samtidig har det vært en befolkningsvekst som har gjort at det som før var tettsteder har utviklet seg til byer (Christie 1989:14). Alternativt kunne noen innbyggere laget nye tettsteder lik det gamle. I større samfunn utvikler det seg naturlig en arbeidsdeling og spesialisering, alle behøver ikke kunne alt i arbeidslivet. En hel del mennesker er i vårt samfunn utelukket fra arbeidslivet fordi de er barn, eldre, kvinner, uføre eller av andre grunner. Christie ser på dette som en tapt mulighet til deltagelse i samfunnet. I tidligere samfunnsformer var det derimot lettere for flere å finne en plass i arbeidsfellesskapet. Som før er det dessuten klasseforskjeller som gjør at noen barn og unge har en god start i livet. Mens andre barn og unge får foreldrenes lave sosiale status som et dårligere utgangspunkt for skolegang og dermed senere jobbmuligheter. Samtidig blir det hevdet at vi lever i et samfunn preget av likhetsideal og at alle kan ta utdannelse og få høye stillinger dersom de vil.

Oppsummert skriver Christie at det norske samfunn kjennetegnes ved voksende byer, høy grad av arbeidsdeling og hvor mange er utelukket fra arbeidslivet (Christie 1989:kapittel 3).

Denne samfunnsutviklingen har konsekvenser for hvordan vi forholder oss til hverandre. I det Christie betegner som ”tette samfunn” er folk mer synlige for hverandre. Det betyr at folk vet mye om hverandre, og hva andre foretar seg. Har man ikke selv sett det, har man hørt om det som har skjedd (Christie 1989:25). I tette samfunn vil folk være avhengig av hverandre på en omfattende, varig og personifisert måte (Christie 1989:27). Det betyr at folk trenger hverandre i større grad og kjenner hverandre over tid.

I tette samfunn er primærkontroll en del av samværet. Folk kontrollerer hverandre ved å gi positiv eller negativ tilbakemeldning for eksempel i form av ansiktsuttrykk, kommentarer eller latter (Christie 1989: kapittel 4). Det er ofte de nærmeste man får slike tilbakemeldninger fra. Mennesker man har mange bånd til er det også lettere å takle negative sanksjoner fra enn fremmede.

I ”løse samfunn” er folk derimot ikke ”synlige” for hverandre i samme grad som i tette samfunn. Folk kjenner hverandre i større grad som rolleinnhavere, ikke som hele

personer. Det betyr at en person kan opptre i ulike roller på ulike arenaer, uten at andre vet noe om hvordan vedkommende er i de andre rollene, han eller hun, har. Presten kan for eksempel være en sprudlende jazzpianist på kvelden. Dette kan gi rom for frihet, men også rom for å miste en form for primærkontroll. Det kan være vanskelig for folk rundt å danne seg et bilde av hele personen (Christie 1977:120). Det sosiale livet har blitt mindre personliggjort, mener Christie.

Det at folk i løsere samfunn kjenner hverandre bare i enkelte roller gjør at de ikke kan passe på og utøve en større grad av primærkontroll på hverandre, slik som blir gjort i mindre tette samfunn. Resultatene blir at folk heller ikke bryr og blander seg i andres anliggende i positiv forstand. Det er lettere for mennesker å trekke seg unna hverandre. De er ikke avhengige av hverandre på samme måte som de vil være på et mindre sted.

Samfunnsstrukturen har gjort at vi har blitt mindre synlig og mindre avhengig av hverandre. Samfunnsstrukturen påvirker derfor måten vi løser konflikter på. Det kan bidra til at det lettere å trekke seg bort fra hverandre, eventuelt anmelde den andre, enn selv å konfrontere hverandre. I små tette samfunn er folk mer avhengig av hverandre, nettverkene er mer sammenvevd og folk må forholde seg til konflikten på en annen måte enn det de behøver i løse samfunn. Det betyr ikke at folk i løse samfunn bryr seg om hverandre eller er avhengig av hverandre, men at det er grader og måter, det er ikke et enten-eller forhold.

Når vi kjenner hverandre i få roller, vet vi lite om personen i de andre rollene vedkommende har, vet vi dermed mindre om hverandre som hele personer. Det gjør at er det kan være utfordrende å forstå og forutsi andres atferd. Det betyr at det kan være vanskelig å håndtere en konflikt, dersom den oppstår (Christie 1977:119-120). Christie ser dette i forbindelse med samfunnsutviklingen der vi møter hverandre oftere i en rolle enn som hele personer med mange roller.

Noe som igjen har sammenheng med at vi ikke er like avhengig av og like synlig for hverandre sammenlignet med tidligere.

Kontrollen i løsere samfunn er ikke innebygd på samme måte som samværet slik det er i tettere samfunn. Den sekundære kontrollen er noe som kommer i tillegg til primærkontrollen. Sekundærkontrollen kommer utenfra av mennesker som har det som yrke, for eksempel politi. Denne form for kontroll må tilkalles, noe som gjør at det tar tid før den kommer. Den sekundære kontrollen er ikke der det skjer, slik primærkontrollen er (Christie 1989: kapittel 4). Som en konsekvens av at primærkontrollen er svekket får sekundærkontroll en proporsjonal større betydning, som politi og private kontrollører, for eksempel vekter eller videoovervåking. De blir ”midler som forsøkes tatt i bruk for å

motvirke skadene ved at den kriminalitetskontroll som ellers er bygget inn i hele menneskets nære samvær er tatt bort” (Christie 1989:89-90). Dette gjelder ikke bare såkalte kriminelle handlinger, men også annen form for mellommenneskelig samvær og dermed også aktuell i forhold til sivile saker.

Christie skriver at den formelle kontroll av lovbrudd er større enn noensinne, noe han ser på som et onde for samfunnet fordi sekundærkontrollen ikke er innebygd i samværet og må tilkalles (Christie 1989:47). Christie skriver, som sagt, at den registrerte kriminaliteten avspeiler samfunnsforholdene. Den formelle kontroll av lovbrudd spiller en større rolle i dag enn det den gjorde tidligere (Christie 1989:45). Synligheten mellom folk er generelt svekket i vårt samfunn. Noe som kan gjøre det vanskeligere å forstå andres handlinger. Vi kjenner ikke hele historien rundt hendelsen, og dermed kan det være lettere å definere det som lovbrudd (se kapittel 4). Når folk ikke er så avhengig av hverandre lenger, har andres mening om oss og våre handlinger mistet betydningen. Dersom folk er i sterke grad avhengig av hverandre betyr det mer hva andre tenker om hva man gjør. Det kan dessuten koste mer å gjøre det motsatte av ønskelige handlinger, hvis en selv er avhengig av andres aksept for dem (Christie 1989:kapittel 5).

Vi har fått et ekspertsamfunn og velferdsstat som har gjort at vi i større grad enn tidligere forventer at staten, eksperter eller ”noen” skal ordne opp. Industrialisering har ført til at vi har fjernet oss mer fra hverandre og dermed har nettverkene blitt svakere og evnen til å håndtere egne konflikter dårligere (Christie 1989).

Hvilke konsekvenser har det så at partene ikke selv løser konfliktene? Konfliktene har en egenverdi, mener Christie. I hverdagen er konflikter ofte forbundet med noe negativt, noe vi helst vil unngå, et såkalt negativt konfliktsyn og vi snakker om at vi kan være konfliktsky. Christie ser konflikter som en naturlig del av sosialt fellesskap. ”Man burde ikke la konflikter forvitte, de burde brukes. Og de burde brukes og bli nyttig for dem som opprinnelig var involvert i konflikten” (Christie 1989:113). Videre skriver han at konflikter representerer et potensial for aktivitet, for deltagelse (Christie 1977:122). Christie har således en positivt konfliktsyn. Han ser konflikter som en mulighet til å bli kjent med hverandre. Vi lever i et samfunn hvor eksperter og velferdssystemet i stor grad har tatt over mange oppgaver som har stor betydning for enkeltindividene. Partene i konfliktene, eller offeret utsatt for en krenkende hendelse, kan få satt ord på hva det som skjedde betydde for dem, hvilke konsekvenser det har hatt for dem i etterkant. Dette står i motsetning til rettsaker der offeret blir representert av en jurist som ikke personlig er følelsemessig involvert i det som skjedde.

Ved at det ikke er partene selv som løser konflikter mister samfunnet som helhet muligheter for klargjøring av normer. I et samfunn bør medlemmene ha mulighet til å diskutere hva som skal være gjeldende normer. Christie etterlyser en arena der partene har mulighet til selv å delta og diskutere, slik som konfliktløsningen foregikk i Tanzania. Juristene er som sagt trent i å avgjøre hva de synes er relevant, mens hva partene synes er relevant ikke er så viktig (Christie 1977:123). Det er sentralt i rettssystemet at like saker skal behandles likt, Christie peker imidlertid på at det er ingen konflikt som er lik en annen (Christie 1977:123).

For å forhindre eller stoppe uønskete handlinger, må sosiale systemer, de sosiale samværsmåtene endres. Christie mener vi trenger samfunnsformer som gir muligheter for å møte hverandre som medmennesker (Christie 1989:70). Hvilke valg individet gjør har sammenheng med hvilke muligheter den sosiale sammenhengen gir. Vi bør derfor endre strukturen mener Christie, ved for eksempel å gi folk mulighet til å møtes.

Denne tankegangen henger sammen med for eksempel resultatene Christie fant i sin magisteravhandling fra 1952 om fangevoktere i konsentrasjonsleire i Nord-Norge under andre verdenskrig (Christie 1972). Fangene i disse leirene var serbere og vokterne norske unge menn. Han sammenlignet to grupper fangevoktere; de som i etterkant ble dømt for drap og mishandling av fangene, og en gruppe som i etterkant ikke ble dømt for slike overgrep. Christies hypotese var at de to gruppene hadde ulik oppfatning av fangene de passet på. Det viste seg at den gruppen som hadde drept og mishandlet var gjennomsnittlig yngre og hadde mindre erfaring, ellers var det ikke ulikeheter i forhold til tidligere kriminalitet, yrkesmessig bakgrunn eller autoritære personlighetstrekk (Christie 1972:168). Gruppen som ble dømt for drap og mishandling hadde imidlertid en annen oppfatning og innstilling til serberne. Konklusjonen til Christie var at ”den sosiale situasjonen kan drive mennesker over i hvilke som helst typer av atferd – også overfor hverandre – som de tidligere sto helt fremmed overfor” (Christie 1972:169).

Selv om megling i sivile saker i konfliktrådet, og den betydningen slik megling kan ha i samfunnet er langt fra det som skjedde i konsentrasjonsleire, står den samme tankegangen bak; samfunnsstrukturen har stor betydning for hvordan vi handler. Derfor bør også samfunnsstrukturer endres. ”Hvis kriminaliteten er en avspeiling av samfunnsforhold, så blir det disse vi må vende oss mot om vi vil ha endret kriminalitetsbildet” (Christie 1989:124). På samme måte kan man si at dersom vi ønsker at folk skal håndtere konfliktene sine på en bedre måte må samfunnet tilrettelegge for at de har mulighet til å gjøre det, i for eksempel organer som konfliktråd.

Legg forholdene til rette for nabolag hvor menneskene kjenner hverandre så godt at de opplever hverandre som medmennesker. Bekjemp samværsenheter som er så store at anonymitet må bli følgen. Splitt opp spisesaler, arbeidsenheter, bedrifter, sykehus, universitet og boligområder (Christie 1989:125-126).

Ideen til Christie går ut på en domstol av likemenn som representerer seg selv (Christie 1977:128). Lekmannsprinsippet er viktig når konflikter betraktes som eiendom som burde være felles (Christie 1977:127). Konflikter er noe positivt ved at de kan gi parter og lokalsamfunn mulighet til å delta aktivt. Ved at partene selv finner en løsning reduseres avhengigheten av de profesjonelle, det kan igjen føre til at nabolags og lokalsamfunns evne til å løse konflikter blir styrket. En form for styrking av det sivile samfunnet i motsetning til et eksperksamfunn. Folk blir konfrontert og må bli kjent med den andre parten på godt og vondt, det kan ikke overlates til andre, som profesjonelle, hvordan de skal finne en løsning. Det kan motvirke at vi kjenner hverandre ofte bare i enkeltroller. Det kan motvirke fremmedgjøring og fordommer ved at partene selv kommer til orde. Nærhet mellom partene fører til at partene blir kjent med hverandre og blir tvunget til å forholde seg til hverandre. Cooley var også opptatt av hvordan primærgruppens egenskaper kan opprettholdes i et samfunn som blir stadig mer spesialisert. Han mente at kommunikasjon ansikt til ansikt var metoden for å gjøre dette (Østerberg 1996:39). Konfliktrådsmedling kan bli sett på som en slik form for kommunikasjon hvor partene møtes til megling uten eksperter. Megling i konfliktråd kan være en motvekt mot at eksperter løser konflikter der folk selv kunne ha håndtert dem. I andre tilfeller trenger vi imidlertid både jurister og behandlere.

Konfliktrådsmedlingen kan føre til at noe av det sosiale limet kommer tilbake ved at folk må møtes ansikt til ansikt og snakke om det som har skjedd på en direkte måte uten at det er eksperter til stede. Partene kan ikke overlate konfliktløsning til andre i meglingen (rådgiver 3). Aktiv deltagelse og ansvarstaking står i sentrum; det er partene som eier konflikten ved at en av partene eller begge partene har skapt konflikten og er derfor nærmest til å løse den. Det betyr at partene selv er dem som finner en løsning, slik Christie beskriver hvordan konflikten mellom det unge paret i Tanzania ble løst.

Megling kan være limet som ikke finnes i vårt industrialiserte samfunn. I vårt samfunn har vi ikke de samme uformelle måter å håndtere konflikter på, fordi de sosiale strukturene er endret over tid.

Det betyr at konfliktrådet er motvekt til en fremmedgjøring og tingliggjøring av mennesker mot at vi flyr til lege eller politiet eller andre eksperter, ved at partene selv må komme fram til en løsning og dermed ta ansvar for konflikten, mente en av informantene (rådgiver 3). Konfliktrådet prøver å være minst mulig byråkrati, hvem som helst kan henvende seg.

1. Andre meglingsinstanser i Norge

Det er ikke bare konfliktrådene som megler i sivile saker. Jeg vil her presentere andre meglingsinstitusjoner i Norge for å vise hvordan ulike organer fungerer i Norge.

2.3.3 Forliksrådet

Forliksrådet er rettssystemets laveste instans i sivile saker. Forliksrådet kan både megle og avsi dom. Forliksråd finnes i alle kommuner og består av tre lekfolk og tre varamedlemmer (Forliksrådet 2). Forliksrådets medlemmer velges av kommunestyret for en periode på 4 år (Haraldsen 1978). Forlikrådsmedlemmene skal helst kjenne godt til befolkningen og lokale forhold, noe som avspeiles i de tre gruppene rådsmedlemmene kommer fra. En undersøkelse fra 1970-tallet viser at de var eller hadde vært politiske aktive, var lensmenn eller var tilknyttet offentlig forvaltning, som for eksempel sosialkontor.

Gjennomsnittsalderen på rådsmedlemmene var 64-69 år og de fleste var menn (Haraldsen 1978). Dette kan være endre nå, 30 år senere. Ordningen fungerer fortsatt slik at partene ikke må stille selv i forliksrådet, men kan være representert av en annen ved fullmakt.

Forliksrådets forløper, Forligelseskommisjonene ble innført i Norge i 1795 etter inspirasjon fra Frankrike. Kommisjonene skulle megle i alle sivile saker og i noen straffesaker (Haraldsen 1978). Kommisjonene kunne ikke avsi dom. Men partene kom til enighet i meglings i 76 % av sakene de første tiårene (Austbø og Engebretsen 2003x). Fra 1869 har forliksrådene også hatt mulighet til å avsi dom (Austbø og Engebretsen 2003). I prinsippet skal alle sivile saker megles i forliksrådet før de kan prøves for herreds- eller byretten. Det finnes en del unntak hvor det viktigste er at dersom partene har advokat og hvor advokaten ikke finner det hensiktsmessig å prøve å få partene forlikt i forliksrådet, kan saken gå direkte til herreds- og byretten (Forliksrådet 2). Dessuten blir obligatorisk meglings i familiesaker foretatt av familievernkontor (se eget avsnitt om dette). I forliksrådet forsøker partene først å komme fram til en avtale. Dersom partene ikke blir enig kan forliksrådet avsi dom hvis en av partene forlanger det og dersom ikke forliksrådet

finner saken for vanskelig, i så fall blir den overført til herreds- og byretten (Forliksrådet 2).

I løpet av 1900-tallet ble uteblivelsesdommer mer og mer vanlig. I 2002 ble det i alt behandlet 226 575 saker, 71 % av sakene ble avgjort ved uteblivelsesdom. I kun 3,2 % (7290) av sakene ble det inngått avtale etter megling (Ot.prp nr 43:2003-2004 side 8). De fleste sakene dreier seg om økonomiske forhold, for eksempel kjøp av varer og tjenester (Forliksrådet 1).

Ofte vil det være satt av liten tid til hver megling i forliksråd, ca 15-30 minutter. Det gjør at sjansen for at det skal bli et godt meglingsklima er liten. Ofte blir det ikke tid til mer enn at partene presenterer saken og at forliksmedlemmene kommer med et forslag til løsning, i mange av sakene kan dette være en god løsning. Men dersom forliksrådet skal være en reel meglingsinstans må det være bedre tilrettelagt tidsmessig (Austbø og Engebretsen 2003).

Normalt kan ikke partene ha med advokat i meglingen i forliksrådet. Det gjør at forliksmegling skiller seg fra rettsmegling, hvor partene har med advokater, og ligner i så måte på konfliktrådsmegling, der partene ikke har lov til å ha med advokat.

2.3.4 Foreldremegling

Det har vært ulike obligatoriske meglingsordninger i familiesaker siden begynnelsen av 1900-tallet. I 1993 kom det en ny ekteskapslov hvor fokuset ble flyttet fra å bevare ekteskapet til å gjelde barna etter et brudd (NOU 1998:17). I dag er det obligatorisk megling for ektefeller som ønsker å skille seg og som har barn under 16 år. Det er også obligatorisk megling i tilfeller der foreldre med barn under 16 år vil gå til retten for å få foreldreansvar, få samværsrett eller om hvor barnet skal bo fast (Lov om barn og foreldre § 51). Formålet med meglingen er å bli enig i foreldreansvaret, samværsretten eller om hvor barnet eller barna skal bo. Hva som er best for barnet skal vektlegges (Lov om ekteskap § 26, Lov om barn og foreldre § 52). Det er lovforslag under forberedelse om at også samboende med barn under 16 år må møte til megling dersom de går fra hverandre (Foreldremegling).

Familievernkontorene gir tilbud om behandling og rådgivning i forskjellige typer familierelaterte problemer, og utfører den obligatoriske meglingen. Det finnes familievernkontorer i alle fylker. For partene er meglingen gratis i inntil fire timer. Meglerne på familievernkontorene, som ofte er sosionom eller psykolog, har gjennomgått etterutdanning i megling (Familievernkontor). Det har blitt foreslått at den obligatoriske

meglingen skal bli erstattet med obligatorisk veiledning og eventuell frivillig megling (NOU 1998:17). Grunnen er at mange trenger mer informasjon om hvordan de som foreldre best mulig kan takle samlivsbrudd og ta vare på barna. Megling blir foreslått gjort frivillig, fordi det er lite å hente i meglingen dersom en av partene ikke ønsker megling (NOU 1998:17).

Obligatorisk megling ved familievernkontorene vil ligne mer på terapi enn det megling ved konfliktrådene vil gjøre fordi meglingene går over flere ganger, og megleren har faglig bakgrunn. Den største forskjellen på megling i konfliktråd og megling ved familievernkontorene, er at megling ved konfliktrådet er frivillig og megling ved familievernkontorene er obligatoriske. I motsetning til meglerne på konfliktrådene, er meglerne på familievernkontorene eksperter på sine felt. Megling på familievernkontorene skjer rett etter samlivsbruddet. Mange ganger trenger imidlertid partene hjelp til å håndtere konfliktene rundt samværet med barnet en stund etter bruddet. Det hender da saken kommer til megling i konfliktrådet (direktøren).

2.3.5 Rettsmegling

Siden tvistemålsloven ble til i 1915, har dommerne blitt oppfordret til å få til megling i retten mellom partene. Det har imidlertid ikke blitt gitt megling etter bestemte prosesser eller opplæring. Derfor ble en prøveordning med rettsmegling ved utvalgte domstoler startet opp i 1997. Ordningen har blitt utvidet ut 2005 og gjelder fra 2003 for ca 50 % av de sivile tvistemål i landet (Austbø og Engebretsen 2003:28-29). Fra 2006 gjelder ordningen for alle domstoler i landet (Nordhelle 2006:26). Visjonen med rettsmegling er å gi publikum en mulighet til å komme til Tinghuset og velge den konflikthåndteringsmåten som er best egnet i deres konflikt (Austbø og Engebretsen 2003:29). Rettsmegling er enklere, raskere og billigere for partene, ved at partene slipper rettssak og dom (Rettsmegling). Rettsmegling er aktuelt i sivile saker, ikke i straffesakene. Megleren er vanligvis en dommer. Partene møter til meglingen med sine advokater, men advokatene har en mer tilbaketrukket rolle sammenlignet med vanlig rettergang. 70-80 % av meglingene er vellykkede (Rettsmegling). Rettsmegling er utprøvd på mange forskjellige slags konflikter både fra forretningslivet og mellom privatpersoner. Eksempler på konflikter kan være nabokonflikter, kjøp av fast eiendom og oppsigelse av arbeidsforhold (Austbø og Engebretsen 2003).

Sammenlignet med megling i konfliktråd vil jussen ha en større betydning i rettsmegling, fordi meglingen foregår i rettssalen, med dommer som megler og advokater

som rådgivere. Partene har en større rolle i konfliktrådet ved at de ikke har advokater med seg, dessuten er ikke megler jurist eller ekspert. Meglere i konfliktrådet er likestilt med partene med hensyn til profesjonell bakgrunn i å løse konflikter. Partene kan på den måten få et større ansvar for å løse konflikten selv i konfliktrådet sammenlignet med i rettsmegling.

En annen ting som er ulikt mellom konfliktrådsmediating og rettsmediating er at prosessen er viktigere i konfliktrådet (Austbø og Engebretsen 2003). Rettsmediating vil være noe mer opptatt av at partene skal komme til enighet, og vil ikke se på en mediating som vellykket dersom det ikke blir inngått en avtale (Austbø og Engebretsen 2003). I konfliktrådet understrekes det at mediatingen ikke behøver være mislykket selv om partene ikke kommer fram til en løsning (Konfliktrådet 2000, x). Noe som også avspeilet seg i den holdningen lederen av konfliktrådet har da hun sa at selv om ikke partene kom til en avtale, kan de ha kommet på et nytt spor i kommunikasjonen seg i mellom (jmf erfaringer fra kapittel 8).

Tema for dette kapittelet har vært bakgrunnen til opprettelsen av konfliktrådene i Norge. Etter å ha blitt nærmere kjent med den, med vekt på inspirasjonen fra Nils Christie har jeg skrevet om andre medlingsinstanser som megler i sivile saker.

3 Hva er konfliktråd?

Formålet med dette kapittelet er å gi et nærmere bilde av hva konfliktrådet er. Etter å ha presentert bakgrunnen til opprettelsen i kapittel 2 er det viktig å få en forståelse av hvordan konfliktrådsordningen framstår i dag. Dette vil være nyttig for resten av oppgaven. Dette kapittelet er ikke skrevet med tanke på sivile saker spesielt, men handler om konfliktrådsvirksomheten generelt. Jeg vil hovedsakelig lage en framstilling om hvordan konfliktrådene framstår i dag, men noen tilbakeblikk der det er relevant. Først vil jeg skrive om hva formålet er, så vil jeg skrive litt om megling og fordeler med megling for partene. Videre er tema hvem som jobber i konfliktrådet, hvem meglere er, hva slags opplæring de får og hva de gjør. For å få et bilde av konfliktrådsmegling har jeg beskrevet meglingen i tall; antall saker, hvor sakene kommer fra, hva slags avtaler som blir inngått og hvem partene er. Til slutt er tema hvordan saksgangen i konfliktrådet er og presentere kritikk som har kommet mot ordningen.

3.1 Formålet med konfliktråd

Formålet med konfliktrådet er at flere konflikter kan bli løst utenfor strafferettssystemet og rettssystemet av partene selv. Konfliktrådets oppgave er formulert på følgende måte i konfliktrådsloven: ”Konfliktrådets oppgave er å megle i konflikter som oppstår på grunn av at en eller flere personer har påført andre en skade, et tap eller annen krenkelse” (Lov om megling i konfliktråd § 1).

Dette er utdypet i § 1 i forskriften hvor det står at ”konfliktrådsmegling skal være et alternativ til vanlig strafferettslig behandling og til løsning av andre konflikter, ved at partene selv aktivt bidrar til å finne en løsning”. Målet er videre at konfliktråd gjennom sitt arbeid skal ”styrke lokalsamfunnets mulighet til selv å ta seg av lettere lovbrudd og andre konflikter, og der igjennom også bidra til å forebygge kriminalitet” (Forskrift til lov megling i konfliktråd § 1). Konfliktrådet kan således megle i mange ulike typer konflikter. Ungdom som har gjort noe lovstridig får i megling en mulighet til å gjøre opp for seg. Det å gi ungdom en mulighet til å stå ansikt til ansikt med fornærmede og gjøre opp for seg i stedet for å gi dem en tradisjonell reaksjon fra rettsvesenet, er en del av ”restorative justice”-tenkningen, slik jeg presenterte den i kapittel 2. I straffesaker kan megling benyttes som alternativ til straff eller som supplement til straff. Megling kan settes som

særvilkår ved betinget dom (jf. Straffeloven § 53 nr. 3), eller inkluderes som tiltak i samfunnsstraffen”. (St.prp nr. 1 2005-2006:161). I tillegg kan konfliktrådene megle i konflikter fra andre offentlig etater som sosialkontor og barnevernskontor, og fra publikum. Målet er at partene i meglingen får mulighet til å snakke ut om konflikten og på den måten gjenopprette forholdet. Forhåpentligvis kan det skje en forsoning mellom partene.

Konfliktrådsordningen er et offentlig organ som skal være annerledes enn det tradisjonelle rettssystemet. Mens straff er ”tilsiktet onde som staten påfører borgerne” (NOU 2003:15 s 47) skal konfliktrådsmedling være gjenoppretting og forsoning av forholdet, (Dullum 1996:161), uansett om det er begått lovbrudd eller ikke. Det betyr at konfliktrådet skal bygge på verdier som tilgivelse, sorg, trøst, anger og botsøvelse (Falck 1995:89). Flere av de ansatte (seniorrådgiver 1, rådgiver 2 og rådgiver 3) og flere av de skriftlige kildene (Nergård og Halvorsen 1990, Falck 1995, Dullum 1996) understreker at det krever at konfliktrådet er bevisst sin egenart og dyrker en egen konfliktrådskultur. Konfliktrådet skal være et selvstendig organ uavhengig av rettssystemet med en egen mte å behandle konflikter på.

3.2 Hva er konfliktrådsmedling?

Megling er en metode til å håndtere konflikter på der partene selv må finne en løsning ved hjelp av en megler. I tradisjonell konfliktrådsmedling er det to parter, eventuelt med støttepersoner og verger, og meglere. Dette er den vanligste formen for medling.

Nettverksmedling og stormøte, der flere personer er med i medlingen, er medlingsmetoder som er på vei inn i konfliktrådet. Disse vil jeg komme tilbake til i kapittel 10. Partene møtes normalt i nøytrale lokaler, som oftest i lokalene til konfliktrådet. Avhengig av hvor erfarne meglerne er og hva slags sak som megles, er det en eller to meglere til stede. Først innleder megleren med litt informasjon om hva medling går ut på. Deretter skal begge partene forklare hva som skjedde, hvordan de opplevde det og hvilke konsekvenser konflikten har hatt for dem. Det er viktig at saksforholdet er avklart, konfliktrådet skal ikke drive etterforskning. Når partene har fått mulighet til å prate ut om fortiden, legges fokuset til framtiden. Hvordan ønsker partene at de skal ha det framover? Hva kan partene gjøre for at de skal komme dit? Meglerens jobb er å tilrettelegge for at partene kan bli enig. Hvor lenge medlingen varer, er avhengig av hva slags konflikt som blir meglet. En naskerisak vil

for eksempel gå mye forttere å megle enn en nabokonflikt som har vart i lang tid. Noen ganger kan det være nødvendig med flere meglinger, men som regel holder det med en.

Hva som oppleves som god megling er avhengig av blant annet hvilke ønsker og forventninger partene har til meglingen. Jeg har ikke datagrunnlag for å si noe om hva *partene* mener er en god megling. Flere av mine informanter beskriver imidlertid en god megling som når det skjer et vendepunktet i meglingen. Vendepunktet kan være når den ene parten for eksempel sier at jeg skjønner at min måte å takle dette på kan ha gjort at du har fått det ille (rådgiver 1). En av meglerne kaller vendepunktet for ”sannhetens øyeblikk”. Dette er når den forurettede virkelig forstår hvorfor den andre parten reagerer (megler 2). Megling er best egnet dersom en eller begge partene er personlig krenket, mener flere av informantene.

Det kan være flere fordeler for partene ved å megle en konflikt i konfliktrådet. I motsetning til i rettssystemet, der dommeren avgjør, er det i megling partene selv som kommer til enighet. Dette gjør at konflikten har større mulighet for å få en bedre løsning i konfliktrådet (seniorrådgiver 1, seniorrådgiver 2). Når partene selv blir enige i en avtale, i motsetning til at andre bestemmer hvordan konflikten skal løses, er det større sjanse for at de skal holde avtalen over tid (seniorrådgiver 1). Som det kommer fram senere i kapittelet inngås avtale i de fleste meglinger. Andelen avtaler som blir brutt er, som vi skal se i 3.4.2 på 4 %. Derfor kan vi tro at de fleste avtalene er varige når de blir inngått i megling.

En annen fordel ved at konflikten blir meglet i konfliktrådet er at partene selv står fritt til å velge andre måter å løse dem på i etterkant, dersom de er misfornøyd med løsningen. Dette kan også være en ulempe ved at partene ikke tar meglingen alvorlig og kan i etterkant bruke det at de har vært i meglingen som et middel for eksempel i en retts sak. Dersom partene ikke er fornøyd med avtalen de har inngått i megling kan de anmelde den andre parten, eller prøve saken for domstolen. Partene har i megling råderett over egen konflikt og løsning (direktøren). Konfliktrådslederen vektla det at megling i konfliktråd er enkelt å forholde seg til, og medfører lite byråkrati. Konfliktrådet er lite byråkratisk fordi det er tilstrekkelig at en av partene henvender seg enten på telefon eller skriftlig. I tillegg er det kort saksbehandlingstid (konfliktrådslederen). Det er gratis og frivillig, hvilket betyr at partene kan trekke seg når som helst dersom de måtte ønske det.

Det kan være en ulempe å megle i konflikter der partene har urealistiske forventninger, eller der konflikten forverrer seg på grunn av parter som ikke er egnede (seniorrådgiver 2). Derfor er det viktig at meglerne og de ansatte på konfliktrådet gjør et godt forarbeid og informerer partene om hva megling er, nettopp for at det skal være best

mulig tilrettelagt for at partene skal kunne komme i dialog. På meglerkurset sa konfliktrådslederen at når konfliktrådet får klager fra partene handler det som regel om en av to ting. Enten har partene opplevd at de ikke ble hørt eller de hadde urealistiske forventninger til det de trodde de skulle oppnå i megling.

3.3 Ansatte og meglere i konfliktrådet.

Dette avsnittet handler om hvem som jobber i konfliktrådet, hvem meglerne er, og om rollen deres. I alle konfliktråd i Norge er det til sammen ansatt 41 personer i heltidsstillinger og 16 personer i deltidstillinger, til sammen 50,50 stillingshjemler. Det er 22 konfliktråd med en til to heltidsstillinger¹.

3.3.1 Ansatte

Hvert konfliktråd ledes av en konfliktrådsleder. Ifølge ”Faglig rammeinstruks for konfliktrådsleder”, er konfliktrådslederen ansvarlig for den daglige driften av konfliktrådet og økonomistyring innenfor de tildelte budsjettene. Lederen har ansvar for at egnede meglere får vervet og at meglerne får passende saker hvor megler og partene ”passer best sammen” i forhold til egenskaper som nasjonalitet, bosted, kjønn og alder.

Konfliktrådslederen skal sørge for oppfølging og veiledning av meglere, og skape et miljø hvor meglerne kan diskutere aktuelle utfordringer. Videre skal konfliktrådslederen sørge for at konfliktrådet har et godt samarbeid med politiet og andre offentlige organer som for eksempel barnevern, skoler og sosialetaten. I tillegg skal hun eller han informere om konfliktrådet i lokalmiljøet og ”har et selvstendig ansvar for å bidra til økende saksmengde også av ’sivile saker’”(”Faglig rammeinstruks for konfliktrådsleder” i Holmboe 2002:179-181).

Formelle krav til konfliktrådslederne er at ”vedkommende må være vederheftig”. Det vil si betalingsdyktig, som igjen betyr at det de kan betale regningene etter hvert som de forfaller, ”og at de er valgbare ved kommunevalg” (Konfliktrådet 2000:5.2). ”Utelukket fra ansettelse som konfliktrådsleder er den som i løpet av de siste fem årene forut for oppnevning er idømt betinget frihetsstraff, eller er idømt ubetinget fengselsstraff og ikke er løslatt, på prøve eller endelig, innen ti år forut for ansettelsen” (Lov om megling

¹ Tall våren 2005

i konfliktråd § 2). Det er ikke formelle krav til konfliktrådslederen med hensyn til utdanning eller praksis. Da den siste evalueringen ble gjort i 1996 hadde imidlertid 38 av 42 konfliktrådsledere utdanning på universitets-høgskolenivå, 10 av disse hadde utdanning innen for sosial/helsefag (Agenda 1996:54).

I Oslo har det vært ansatt konfliktrådsledere som blant annet har vært barnevernspedagog, sosionom og kriminolog. Lederen i Konfliktrådet Oslo og Akershus er sosionom². Etter at konfliktrådene i Asker og Bærum, Oslo og Follo ble slått sammen består kontoret av 10 personer ansatt på 9,3 stillingshjemler. De som tidligere har vært konfliktrådsledere har blitt rådgivere. Bakgrunnen til disse er barnevernspedagog, sosionom, statsviter og kriminolog. En person uten formell utdanning, men med mye meglingspraksis. I tillegg er det ansatt to konsulenter og to sekretærer. En del andre konfliktråd har også ansatt kontorhjelpe til å gjøre forefallende arbeid i tillegg til konfliktrådslederen

3.3.2 Meglerne

Megling er kjerneaktiviteten i konfliktråd, og de ansatte legger til rette for og administrerer megleraktiviteten, mens meglerne er de som leder meglingene. Meglervervet er frivillig og personer som er over 18 år kan utnevnes. Meglerne jeg intervjuet hadde valgt å bli megler på grunnlag av et personlig engasjement og de følte at de hadde noe å bidra med. Meglerne har meglervervet ved siden av vanlig arbeid. De har forpliktet seg til å megle i minst to saker i måneden. Hvor ofte, og hvor mange saker en megler til en hver tid har, varierer i praksis og er avhengig av behov og den enkelte meglers kapasitet. Meglerne jeg intervjuet, fortalte om varierende intensitet i meglingen. Meglerne er lønnet med en timelønn på 130 kroner og et engangsbeløp på 80 kroner til telefon og frimerkeutgifter per sak. Meglerne bruker i gjennomsnitt 2,6 timer på hver sak på landsbasis. Gjennomsnittet for meglerne i konfliktrådet i Oslo og Akershus er 3 timer per sak.

Alle kommuner skal ha egne meglere, og oppnevningen gjelder en periode på fire år (§3 i Lov om megling i konfliktråd). Grunnen til at vervet er tidsbegrenset, er at meglerne ikke skal få for mye rutine. Meglerne skal være lekfolk, noe som kan beskrives som alminnelige mennesker med "sunt bondevett". Dette er sentralt fordi ordningen skal være et alternativ til at eksperter løser konflikter i rettssystemet. Dersom meglerne hadde hatt

² vår 2004

vervet lenge kunne de bli som profesjonelle, ved at de opplevde at de selv ble eksperter på megling.”Meglerne oppnevnes av et oppnevningsutvalg bestående av en representant utpekt av kommunestyret i den kommune valget gjelder, en representant fra politiet samt konfliktrådslederen” (Forskriften § 6).

Formelle krav til meglere er, som for konfliktrådsledere, at de må være vederheftige. Videre skal meglere være valgbare ved kommunevalg. I tillegg må de ikke i løpet av de siste fem årene forut for oppnevning være ”idømt betinget frihetsstraff, eller idømt ubetinget fengselsstraff og ikke være løslatt, på prøve eller endelig, innen ti år forut for ansettelsen” (Lov om megling i konfliktråd §§ 4 og 2).

Lov om megling i konfliktråd sier videre at ”megleren bør ha spesiell interesse for vervet og må være egnet til meglingsrollen” (forskriften § 6). Potensielle meglere kan for eksempel vise interesse for vervet ved å henvende seg til konfliktrådet for å søke om å bli megler. Det finnes ikke standarder for hvem som er ”personlig egnet”, det er en vurderingssak. Søkere med et positivt konfliktsyn kan være med å gjøre dem til ”egnet til meglerrollen”. Sentralt for meglere er at de på den ene siden ikke skal være ”dommere” som for eksempel forteller den ene parten at de ikke må gjøre noe lignende igjen. Megleren skal på andre siden heller ikke være ”hjelpere” som for eksempel gir uttrykk for at ungdommen har gjort opp for seg dersom han jobber et gitt timeantall, på tross av at den andre parten i tillegg ønsker en økonomisk erstatning (rådgiver 3).

Megleren skal være upartisk og la konflikten være mellom partene. Siri Kemèny, som har jobbet innenfor konfliktrådsordningen lenge, har skrevet i en rapport om megling i voldssaker. Hun påpeker at dette er vanskelig å gjennomføre i praksis. Megleren er også en del av et samfunn og har sine verdier og fordommer. Hun mener derfor at meglers oppgave er å være *multipartial*. Med det mener hun at meglere skal prøve å ”se og forstå konflikten fra flest mulig sider for å kunne bidra til et fornuftig forløp og utfall av meglingen” (Kemèny 1998:85). Andre viktige egenskaper hos en megler er evnen til å lytte og til å kommunisere med andre mennesker som er annerledes enn dem selv. De fleste parter er spente og nervøse før megling, det er derfor meglers oppgave å prøve å få partene til å føle seg trygge og ivaretatt. Det kan føre til at partene i større grad kan våge å åpne seg og de kan få til en god prosess i meglingen.

Hvordan utnevningen av meglere har skjedd har variert igjennom konfliktrådshistorien. En av rådgiverne fortalte for eksempel at da hun startet opp et av konfliktrådene i Oslo i 1991, annonserte hun ikke etter meglere, men spurte de som satt i styringsgruppen om de kjente noen som kunne egne seg. Disse ble igjen intervjuet og

kurset (rådgiver 1). Dette var ifølge Nergård og Halvorsen en vanlig måte meglerne fikk vervet på i denne perioden. Andre konfliktråd annonserte etter meglerne og noen få hadde politisk oppnevnte meglere (Nergård og Halvorsen 1990:81). På 1980-tallet ble meglerne ofte valgt ut fra erfaring og kjennskap til ungdomsarbeid (Nergård og Halvorsen 1990:80).

I dag utnevnes meglerne ved at de sender en søknad til konfliktrådet etter annonsering. Søkerne kan så bli innkalt til intervju, de må vise til vandelsattest og gjennomgår så et firedagers kurs, før de eventuelt blir oppnevnt som megler. Når nye meglere utnevnes, vektlegges det at meglergruppa skal bestå av personer med ulik alder, kjønn, utdanning, yrke, erfaring og kompetanse (Konfliktrådet 2000:5.4). Slik at partene skal kunne identifisere seg med megleren.

Siden 2002 har alle meglere i landet fått samme megleropplæring. Kurset er basert på erfaringer både fra Norge og andre europeiske land (Sekretariatet for konfliktrådene 2005:10). Kurset er lagt opp med et to dagers kurs to ganger. Det er seks til åtte uker mellom bolkene, hvor nye meglere er med på meglinger som observatør. Kurset er lagt opp etter workshopmodellen, med mye rollespill, øvelser og diskusjoner, samt noen foredrag. Nye meglere lærer på den måten om megling og meglerrollen. Målet er at de skal bli reflektert i forhold til egne reaksjoner og følelser i konflikt, samt bli bevisst egne fordommer slik at de kan ivareta ulike typer parter i meglingsrommet. I tillegg lærer de å bli bevisst hvordan de kan være gode lyttere, og stille gode spørsmål for å drive prosessen i megling framover. I løpet av kurset skal nye meglere få et bevisst forhold til hvordan konflikter kan tolkes og dermed oppleves ulikt fra forskjellige perspektiver. Jeg gikk på meglingskurs våren 2005. Kurset hadde 14 deltagere og 2 kursledere fra Konfliktrådet. Jeg opplevde kurset veldig lærerikt, nettopp fordi vi lærte gjennom å gjøre ulike øvelser, hvor vi selv var i rollen som part, megler, dårlig og god lytter etc. Min erfaring er at det jeg lærte på kurset ikke bare er nyttig som megler, men også nyttig i andre mellommenneskelige situasjoner.

Konfliktrådene tilbyr fagseminar og veiledningsmøter for meglerne. Dette for at meglerne skal kunne diskutere relevante saker med hverandre og få faglig påfyll. Mange opplever meglerrollen som ensom og det kan derfor være viktig å møte andre meglere, og snakke om de erfaringene man har gjort seg i meglinger. Meglere kan for eksempel ha behov for å diskutere hvordan de kunne taklet parter og situasjoner annerledes.

Ifølge Agendas rapport fra 1996 var det på landsbasis en overvekt av mannlige meglere, med høy utdanning og i aldersgruppen 40-59 år (Agenda 1996:60). Lærerne utgjorde den største enkeltgruppen av yrker (Agenda 1996:55-58). Ifølge Karen Kristin

Paus er den typiske megler i Osloen ung akademiker (MEKON møte 27.mai 2004). På landsbasis finnes det ca 700 meglere, hvorav 80 meglere finnes i Konfliktrådet i Oslo og Akershus.

3.4 Konfliktrådsmegling i tall

Formålet med avsnittet er å gi et bilde av hva konfliktråd driver med i tall; antall saker, hvor konfliktrådet får saker fra, hva slags avtaler som blir inngått og hva slags mennesker som er parter når de gjelder kjønn og alder. I følge Dag Hareide megler Norge i flest saker i forhold til folketall (Hareide 2006:23).

Totalt ble det *mottatt* 8349 saker i 2005 til sammen i alle konfliktrådene i Norge, noe som er en økning på 10 % i forhold til 2004, 75 % av disse ble meglet. 1559 saker ble mottatt i konfliktrådet i Oslo og Akershus, noe som tilsvarer 19 % av det totale antallet mottatte saker i konfliktrådene i Norge. Av totalt 8349 saker som kom til behandling i konfliktrådet var 51 % av sakene straffesaker, mens resten var sivile saker. Sivile saker i denne sammenheng vil inkludere lovbrudd der partene er under 15 år, i saker hvor politiet har henlagt saken på grunn av bevisets stilling og lignende, og ikke slik sivile saker er definert i denne oppgaven. Dette vil jeg komme tilbake til i neste kapittel. I 10 % av tilfellene møter ikke partene til megling.

Tabell 1 Sakskategorier

Saksforhold	Meglede saker			
	Landet		Oslo og Akershus	
	Antall saker	%	Antall saker	%
Vold	1140	18 %	249	22 %
Skadeverk	1140	18 %	205	19 %
Butikktyveri/naskeri	1154	18 %	167	15 %
Mobbing/ærekrenkelse/trusler	611	10 %	154	14 %
Økonomiske saker	319	5 %	75	7 %
Annet simpelt tyveri	409	6 %	67	6 %
Annet straffbart forhold	205	3 %	38	3 %
Nabokonflikter	273	4 %	37	3 %
Grovt tyveri	332	5 %	36	3 %
Andre konflikter	260	4 %	36	3 %
Familietvister	214	3 %	15	1 %
Innbrudd	125	2 %	14	1 %
Flere straffbare forhold	34	1 %	10	1 %
Tyveri av kjøretøy	82	1 %	4	0 %
Totalt	6298	100%	1107	100%

Tabell 1 viser fordelingen av sakstyper i 2005 etter hvor stor andel som var til behandling. Fordelingen av andelen til de ulike sakskategoriene er ganske lik mellom Konfliktrådet i Oslo og Akershus og gjennomsnittet av konfliktrådene i landet. Den største enkeltkategorien er vold med 22 % andel i Oslo og Akershus og 18 % i alle konfliktråd i landet. Dersom vi slår sammen de tre største sakskategoriene som ble behandlet ser vi at andelen vold, skadeverk, og butikktyveri/naskeri står for over halvparten av sakstypene som blir behandlet både i konfliktrådene og Konfliktrådet i Oslo og Akershus. Dette kan sies å være typiske straffesaker. Skjønt bak voldskategorien kan det ligge mange ulike type konflikter. For eksempel vold mellom ukjente ungdommer fulle på byen lørdag kveld, eller en nabokonflikt som har endt med slag.

De sivile sakene vil finnes i kategoriene nabokonflikter, familietvister, andre konflikter (for eksempel hundhold), mobbing/ærekrenkelser/trusler og økonomiske saker, disse sakene utgjør til sammen 28 % av sakene. Mange av disse vil imidlertid være straffesaker fra politiet. Jeg vil komme tilbake mer bestemte tall om sivile saker i neste kapittel.

3.4.1 Henviser

Konfliktrådet kan ta i mot saker både fra publikum, enten direkte fra partene eller fra borettslagstyrer, foreninger, politiet, offentlig organer som barnevern eller sosialkontor. Flertallet av sakene konfliktrådet behandler i kommer imidlertid fra politi og lensmenn. På landsbasis i 2005 var 83 % av sakene konfliktrådene mottok henvist fra politi og lensmenn, 6949 av 8339 saker. Av de resterende 17 % kom i overkant 15 % fra publikum (klager, påklagde og verge), mens kun 1,4 % kommer fra offentlige organer som for eksempel barnevern eller sosialkontor.

I Oslo og Akershus kom hele 91 % av sakene fra politi og lensmenn, 1418 av 1559 mottatte saker. Bare 5 saker kom fra offentlige organer som sosialkontor eller barnevernet. Det kunne ha vært interessant å se nærmere på hvorfor barnevern og sosialkontor ikke oversender flere konflikter. Tema faller imidlertid utenfor forskningsspørsmålene til denne oppgaven. Konfliktrådet mottok 8 % saker fra publikum (klager, påklaget eller verge) i 2005.

Sammenlignet med landsgjennomsnittet mottar konfliktrådet i Oslo og Akershus flere saker fra politietaten og færre fra publikum. Konfliktrådene mottar generelt veldig få saker fra offentlige organer som sosialkontor og barnevernkontor.

3.4.2 Avtale

Som oftest kommer partene fram til en løsning i megling, og skriver den med i en avtale. Avtalen blir underskrevet av megler, begge parter og foresatte dersom partene er under 18 år. Partene får med seg hver sin kopi. Når avtaletiden er ute får politiet beskjed om avtalen er innfridd eller ikke. I saker konfliktråd har fått fra andre enn politiet ligger, avtalen i arkiv på konfliktrådene i ti år.

I avtalen kan partene for eksempel bli enig om at Ole skal betale Per 2000 kroner innen to måneder. Etter to måneder vil konfliktrådet ringe Per for å høre om Ole har betalt pengene. I 2005 ble det inngått avtaler i 95 % av meglingene. Avtalene som blir inngått i konfliktrådet kan kategoriseres i ulike typer. Den største gruppen avtaler som blir inngått er *erstatningsavtaler*, slik som i eksemplet over. Dette er avtaler som går ut på at den ene parten skal betale et pengebeløp til den andre parten. 39 % av avtalene som ble inngått var denne type. En annen avtaletype er der den ene parten skal arbeide for å gjøre opp for seg. 13% av avtalene var *arbeidsavtaler* av ulike typer. 4 % av avtalene er en kombinasjon av *erstatning og arbeidsavtaler*. Nærmere 60 % avtalene er dermed ulike kombinasjoner av arbeid og erstatning.

I en del meglinger er det ikke behov for noe økonomisk oppgjør eller for at noen skal arbeide for en, partene kan være fornøyde dersom de får pratet ut om det som har skjedd. Dette kalles *forhandlingsresultat* eller *forsoningsavtale*, og 32 % av avtalene kommer inn under denne kategorien. En del avtaler kommer ikke i disse kategorier og kalles "*annen avtale*". Eksempler på slike avtaler kan være at partene skal gå sammen på fotballkamp for å vise resten av miljøet at de er forsonet, den ene parten skal kjøpe blomst til den andre eller andre fantasifulle ønsker eller behov partene har (rådgiver 2) 13 % av avtalene er ulike typer forsoningsavtaler. I 2005 ble kun 4 % avtaler brutt, mens kun 0,3 % av avtalene ble reforhandlet. Jeg vil komme tilbake om avtalens betydning i kapittel x.

Det kan være flere grunner til at det er så liten andel som blir brutt. En grunn kan være at de avtalene som blir inngått oppleves av partene som rettferdig etter den prosessen som skjedde i meglingen. Dessuten er meglerne opplært til å være påpasselig med at det blir inngått realistiske avtaler i forhold til inntektsmuligheter og tidsperspektiv. Jeg har for eksempel blitt anbefalt som megler at en økonomisk avtale helst skal være innfridd innen et år, fordi det erfaringsmessig er større sjanse for at slike avtaler varer over et års tid blir brutt.

3.4.3 Partene

I dette avsnittet vil jeg beskrive hver som er partene i konfliktrådsmegling.

Tabell 2:

Påklagde personer i alle konfliktråd og i Konfliktrådet i Oslo og Akershus

Påklagede	Mann				Kvinne			
	Landet		Oslo og Akershus		Landet		Oslo og Akershus	
	Antall	%	Antall	%	Antall	%	Antall	%
Under 15 år	1284	18 %	216	16 %	699	25 %	127	24 %
15-17 år	2016	29 %	382	27 %	805	28 %	111	21 %
18-24 år	1164	17 %	258	19 %	373	13 %	82	15 %
25-34 år	741	11 %	171	12 %	267	9 %	68	13 %
Over 35	1747	25 %	363	26 %	697	25 %	145	27 %
Totalt	6952	100 %	1390	100 %	2841	100 %	533	100 %

Tabell 2 viser antallet påklagde personer i konflikter som har vært til behandling i konfliktrådet i hele landet og i Konfliktrådet Oslo og Akershus 2005. De påklagde er i denne tabellen inndelt etter kjønn og alder. 9793 personer var påklaget i hele landet og, av disse var 71 % gutter og menn, både i Konfliktrådet i Oslo og Akershus og ellers i landet. Videre viser tabellen at 18 % av påklagde gutter og 25 % av påklagde jenter var under den

kriminelle lavalder på 15 år. Det er omdiskutert at disse konfliktene blir meglet i konfliktrådene, noe jeg vil diskutere senere. Dentørste aldersgruppen som er påklaget er mellom 15-17 år. Ved slå sammen kategoriene med påklagde under 25 år viser tabellen at ca 65 % av påklagde personer er unge mennesker. I tillegg til påklagde i tabellen over kommer pålagde organisasjoner på 2 % i gjennomsnitt i landet og 1 % i Konfliktrådene i Oslo og Akershus.

Tabell 3:

Klagere alle konfliktråd og i Konfliktrådet i Oslo og Akershus

Klagere	Mann				Kvinne			
	Landet		Oslo og Akershus		Landet		Oslo og Akershus	
	Antall	%	Antall	%	Antall	%	Antall	%
Under 15 år	230	7 %	55	9 %	176	8 %	41	9 %
15-17 år	323	10 %	53	9 %	230	10 %	55	12 %
18-24 år	424	14 %	90	15 %	317	14 %	72	16 %
25-34 år	500	16 %	99	16 %	371	16 %	73	16 %
Over 35	1663	53 %	317	52 %	1202	52 %	216	47 %
Totalt	3140	100 %	614	100 %	2296	100 %	457	100 %

Tabell 3 viser antallet klagere som har vært til behandling i konfliktrådet 2005, etter alder og kjønn i alle konfliktråd og Konfliktrådet i Oslo og Akershus. I tillegg til tallene i tabellen er 2865 organisasjoner klagere i hele landet og 477 i Konfliktrådet i Oslo og Akershus. Organisasjoner kan være for eksempel Sporveiene eller skoler. Kjønn og alder på representantene fra organisasjoner finnes det imidlertid ikke opplysninger om. Det totale antallet klager er 8301 i hele landet, mens 1548 er klagere i Konfliktrådet i Oslo og Akershus. Fordelt på prosent er 40 % klagere menn, 30 % kvinner og 31 % klagere organisasjoner. Kjønnssandelen er dermed likere fordelt blant klagere enn blant påklaget. Tabell 3 viser at den største aldersgruppen av klagere er over 35 år. Dersom vi ser på klagere over 25 år er andelen i underkant av 70 %.

Tabell 3 viser at antall påklagete personer er større enn antallet klagere. Årsaken til dette kan være at det er flere påklaget i samme sak. To gutter kan for eksempel ha stjålet en moped, og en gutt anmelder dem.

Hovedtrekkene i tallmaterialet viser altså at politiet er hovedleverandør av saker til konfliktrådet. straffesaker, dominerer hva slags saker som blir behandlet i konfliktrådet. Flertallet av avtalene er ulike former for erstatnings- og arbeidsavtaler. Det er flest ungdom

som er påklaget i konfliktrådet og det er mange flere gutter enn jenter som er påklaget, samtidig som klageren er en voksen person. I mange meglinger møter dermed ung gutt en voksen person. Jeg vil komme tilbake med flere tall om sivile saker i neste kapittel.

3.5 Saksgangen

Straffesaker og sivile saker har noe ulik saksgang. Flertallet av sakene konfliktrådet behandler kommer, altså fra politiet. Konfliktrådet får oversendt sakene fra politiet og kan som oftest sende dem fort ut til meglerne. Politiet er ansvarlig for å hente inn samtykke, men det er ikke i alle tilfeller det er gjort. De ansatte på konfliktrådskontoret må derfor først hente inn samtykke i en del saker, før de sender saken til megler i posten. Det blir også diskutert om megler skal innhente samtykket når de ringer partene første gang.

Megler skal uansett informere partene om megling og ha en samtale om hva konflikten går ut på. Megler vurderer også om de skal ha formøte med partene. Konfliktrådet anbefaler at meglerne møter partene en og en på forhånd i voldssaker. Det viktigste formålet med forkontakten er å avklare når meglingen skal finne sted, samt informere partene om hva megling er og hva de kan forvente seg. For at forholdene skal ligge mest mulig til rette for en god megling er det viktig at partene ikke har urealistiske forventninger om hva som kan skje. Partene kan for eksempel ikke få en juridisk avklaring av konflikten, eller annen fagkunnskap.

Jeg observerte for eksempel en megling mellom to gutter på 19 og 20 år. 19-åringen hadde laget flere riper i bilen til 20-åringen og var villig til å gjøre opp for seg. 20-åringen på sin side var urealistisk i sin forventning om hvilket beløp han kunne få. Denne meglingen endte ikke med noen avtale, megleren tok i etterkant selvkritikk på at han ikke hadde informert partene godt nok om hva megling er og hva man kan forvente seg.

De to meglerne jeg intervjuet, hadde ulik erfaring og praksis angående forkontakt. ”Mye avgjøres på telefonen” sier en av dem (megler 1). Han hadde opplevd at noe av umiddelbarheten forsvinner i meglingen dersom han har formøter med partene. Dersom de prater for mye på forhånd, er han redd noe av prosessen blir tatt ut av meglingen (megler 1). Den andre megleren jeg intervjuet, fortalte at hun ofte brukte formøter. Hun hadde erfart at når hun kommer til meglinger med parter hun ikke kjenner fra før opplevde hun ofte at hun gjerne skulle ha visst mer om temaene partene tok opp. Når hun hadde hatt formøte med partene opplevde hun det var lettere å få partene til å snakke sammen for eksempel i tilfeller meglingen stoppet opp. Hun kan ta opp temaer som de hadde fortalt

henne om. Eller hun kunne spørre hvordan de forholdt seg til annen informasjon de hadde fortalt på forhånd. Hun opplevde videre at partene ble tryggere når de hadde pratet med henne på forhånd. En forsamtale kan få nervøse parter til å bli tryggere på hva meglers rolle er og hva megling er (megler 2).

Når megler er ferdig med megling sender hun eller han saken tilbake til konfliktrådet, som videre sender saken tilbake til politiet. Konfliktrådet kontakter partene for å høre om avtalen er innfridd og gir beskjed til politiet om dette. Lov om megling i konfliktråds § 16 sier at politiet kan straffeforfølge saken videre, men bare dersom avtalen er brutt vesentlig. Det er opp til politiet å avgjøre hvorvidt avtalen er brutt vesentlig.

I sivile saker er prosessen en annen. I disse sakene har konflikten ikke vært til behandling hos politiet. Kort fortalt sender de ansatte på konfliktrådskontoret saken til en megler når de har vurdert egnethet og fått samtykke av partene. Når saken kommer tilbake til kontoret fra meglerne, følger konfliktrådet opp avtalen ved avtalefristen. Dersom avtalen ikke er innfridd har ikke konfliktrådet noen sanksjonsmuligheter. Saksgangen i sivile saker kommer jeg nærmere tilbake til i kapittel om kapittel 8.

I konfliktrådet er det et stort fokus på saksbehandlingstiden. Justisdepartementet har satt som mål at saksbehandlingstiden skal være på tre uker i konfliktrådet. Dette målet er imidlertid ikke oppfylt. I 2004 var gjennomsnittlig saksbehandlingstid 39 dager fra konfliktrådet har mottatt saken til megling er avsluttet på landsbasis. I Oslo og Akershus er gjennomsnittlig behandlingstid 47,5 dager per sak. Saksbehandlingstiden vil bli diskutert nærmere i kapittel 9.

3.6 Kritikk av konfliktrådsordningen

Vi har sett at det var bred støtte for å opprette konfliktråd. Ordningen har samtidig vært kritisert. En slik kritikk går på at konfliktrådet som et alternativ ikke blir et alternativ, men heller er med på at statens kontroll griper om seg, ved at flere blir fanget inn. Ønske om å få færre inn i strafferettssystemet og opprettelsen av alternative organer har ført til at flere mennesker har kommet inn under statens kontroll (Dullum 1996:20). Sturla Falck hevder en artikkel at konfliktrådene blir ikke et alternativ, men et tillegg til det bestående. Han mener megling i konfliktråd har blitt et alternativ til henleggelse hos politiet (Falck 1992:137).

En annen kritikk som er rettet mot konfliktrådene er at ved å innføre alternativer til det bestående strafferettssystemet, kan det alternative bli absorbert i den bestående ordningen (Dullum 1996:21, Mathisen 1978:43). Thomas Mathisen skriver i "Den skulte disiplinering" at alternative målsettinger kan bli integrert i den gamle type virksomhet. På den måten kan nye målsettinger, i dette tilfelle alternativ konflikthåndtering, tjene interessene til de gamle målsettingene (Mathisen 1978:43-44). Konfliktrådene kan på den måten bli en del av rettssystemet og ikke et alternativ.

Konfliktrådsordningen har også blitt kritisert for ikke å ha rettssikkerhetsgarantier (Dullum 1996:21).

Per Stangeland er skeptisk til det han kaller personliggjøring av konflikter. Løsningen krever politisk løsninger, ikke uformelle personlige løsninger. "Den dypere årsak til konfliktene ligger i den sosiale struktur, og krever politiske, ikke uformelle løsninger. Prosjektet som forebygger kriminalitet, som løser konflikter eller som anvender alternative straffeformer, vil bare styrke den undertrykkende statsapparat. (Stangeland 1987b:96). Ericsson kommer med samme type kritikk i "Alternativ konflikthåndtering (Ericsson 1990).

Dette kapittelet har handlet om konfliktrådet generelt. I neste kapitelet vil jeg gå nærmere in på sivile saker.

4 Sivile saker i konfliktråd

I kapittel 1 definerte jeg sivile saker til å være konflikter fra publikum. Jeg vil i dette kapitlet gå nærmere inn på hva sivile saker er, og diskutere hva sivile saker er i forhold til straffesaker.

4.1 Hva er sivile saker?

I denne oppgaven har jeg delt saker som blir meglet i konfliktrådet i to; på den ene siden megler konfliktrådet i sivile saker som kommer fra publikum, og hvor meglingen er en metode å løse konflikter på. På den andre siden megler konfliktrådet i straffesaker overført fra politiet, der megling er et alternativ til straff og der konfliktrådsmegling er en del av strafferettssystemet som en påtalemessig beslutning. I sivile saker er folk i en konflikt de ikke klarer å løse på egenhånd. Megling i konfliktråd blir et alternativ til å prøve saken for retten, anmeldelse, eller at konflikten ikke får noen løsning og kan utvikle seg til en straffesak. Partene kan bruke andre metoder som å flytte, slutte på jobben eller lignende. Straffesaker som konfliktrådene har fått henvist fra politiet *skal* konfliktrådene behandle. I de sivile sakene derimot, avgjør konfliktrådene selv om konfliktene er egnet for konfliktrådsmegling eller ikke. Jeg utelater konflikter som kommer direkte fra publikum av typen tyveri, skadeverk og andre typiske straffesaker.

Dette er i samsvar med den beskrivelsen konfliktrådet gjør på hjemmesidene om sivile saker, der står det at ”Sivile saker er saker som partene bringer inn for konfliktrådet av eget initiativ. Sivile saker omfatter nabosaker, familietvister, økonomisaker og andre konflikter” (Konfliktrådets hjemmeside). Videre er det nevnt mange ulike forhold som kan føre til konflikter for eksempel vold mellom ektefeller, økonomiske forhold knyttet til eiendom eller konflikter knyttet til arbeidsforhold (Konfliktrådets hjemmeside 2).

Morten Holmboe er jurist og har skrevet en kommentarutgave til konfliktrådsloven. Han skriver at

Sivile saker er saker som ikke er brakt inn for konfliktrådet ved en formell beslutning av påtalemyndigheten. Det vil først og fremst si saker som partene bringer inn for konfliktrådet på eget initiativ. Saker regnes også som sivile selv om handlingen det gjelder, er straffbar, så lenge saken ikke er oversendt som straffesak fra påtalemyndigheten (Holmboe 2002:31).

Det betyr at juridisk blir mange flere saker definert som sivile saker enn de som kommer fra publikum. Juridisk blir sivile saker definert som ”alle andre saker enn de som formelt blir oversendt som straffesaker” (Konfliktrådet 2000 7.2.1). Etter en juridisk definisjon kan sivile saker være

1. Straffbare forhold som ikke er anmeldt til politiet
2. Straffbare forhold der gjerningspersonen er under 15 år.
3. Straffbare forhold oversendt fra politiet der det straffbare ikke anses for bevist
4. Sivile saker komme fra andre offentlige organer
5. Saker fra partene selv (Konfliktrådet 2000 7.2.1).

Sivile saker slik det er definert i denne oppgaven faller innenfor den siste kategorien, det vil si konflikter fra partene selv. Sakene innenfor de tre første kategoriene er en del av behandling av straffbare handlinger, og faller utenfor det som blir definert som sivile saker i denne oppgaven. Jeg velger også å utelate saker som kommer fra offentlige etater som sosialkontor og barnevernkontor, fordi det er andre mekanismer som får disse offentlige organene til å overføre konflikter til konfliktråd, enn at parter velger konfliktråd.

Det finnes altså ikke noe eget begrep for de sivile sakene som kommer direkte fra publikum. Ofte blir de likevel kalt sivile saker i samsvar med min definisjon. Andre ganger og over tid har de blitt kalt *direktehenvendelse* (rådgiver 2 og rådgiver 3). I andre sammenhenger blir de kalt *rene sivile saker* (Konfliktrådet i Oslo og Akershus, konfliktrådene i Oslo og Akershus 2004 2004, St.prp 1 2002-2003:161). Dette er imidlertid ikke ”stuerent” å bruke, hva er i så fall urene saker? I andre sammenhenger har disse sakene blitt kalt *sivil sivil sak* (rådgiver 3), *reell konflikt* (Barnevernkontor 1987:61), *sivile hverdagskonflikter* (St.prp 1 1996-1997:106), *sivile konflikter* (St. prp 1 2000-2001:131) eller *mellommenneskelige konflikter* (årsberetning 1997:8). I en del sammenhenger kalles denne gruppen ”*sivile saker som for eksempel nabokonflikter* (St. prp 1 2005-2006:161) eller ”*sivile saker som kommer direkte fra partene*” (St. prp 1 1997-1998:103).

I konfliktrådet kan således ordet (betegnelsen) *sivile saker* ha flere betydninger (begreper), som henlagte saker, eller lovbrudd begått av ungdom under 15 år. Samtidig finnes det ulike ord (betegnelser) som viser til en og samme mening (begrep), konfliktrådene har, som vi har sett brukt mange ulike ord og betegnelser, direktehenvendelser, sivil sivil og rene sivile saker (Engelstad med flere 2005:174). Konfliktrådets bruk av ordet *sivil sak* skaper dermed uklarhet i forhold til meningen som legges i det. Ordene forklarer ikke selv hva de betyr, de må forklares i en kontekst. Jeg opplevde for eksempel at de første gangene jeg ringte til Konfliktrådet, var det nødvendig

med en presisering av hva jeg mente med at jeg var interessert i *sivile saker*. De fleste sivile sakene er, i en juridisk definisjon, konflikter med ungdom under den kriminelle lavalder på 15 år som har begått lovbrudd. Da jeg ringte Konfliktrådet i Oslo de første gangene måtte jeg presisere at det ikke var dem jeg var interessert i, men sivile saker i betydningen ”konfliktene som kommer fra publikum selv og som ikke er en del av rettssystemet”.

Konfliktrådene forholder seg dermed til den juridiske måten å bruke ordet sivile saker på, mens det er lett for andre å misforstå hva sivile saker er for andre. Språkbruken konfliktrådene praktiserer gjør det altså uklart å hva de mener til en hver tid. Mange vil misforstå hva sivile saker innebærer fordi hva konfliktrådene legger i det, ikke stemmer overens med språkbruk ellers i samfunn.

Det kan være forvirrende at så ulike typer hendelser som konflikter mellom naboer og straffbare handlinger med ungdom under 15 år kalles sivile saker. Når det i konfliktrådes statistikk brukes begrepene sivile saker og straffesaker, er sivile saker definert i forhold til den juridiske definisjonen. Aftenposten refererer i en artikkel ”Konfliktrådene løser mest” til tall fra konfliktrådene. Der står det at omtrent halvparten av sakene som blir behandlet er sivile saker (Aftenposten 25. mai 2005). Mens Aftenpostens journalist bruker ordet sivile saker i betydningen ”direktehenvendelse, sivil sivil saker”. Dette vil være i overensstemmelse med en allmenn bruk av ordet sivil sak. Det gir imidlertid et galt bilde fordi mange tror sivile saker handler om den type konflikter som jeg har definert som sivile saker. Det blir derfor misvisende å bruke begrepet sivile saker i en slik sammenheng. Noen ganger, gjerne muntlig, kan sakene med ungdom under 15 år kalt for sivil politisak. Thea Totland kaller sakene med ungdom under 15 år bli for ”sivile straffesaker” i sin avsluttende juridiske oppgave (Totland 2003).

Hva slags rammer settes for hva en sivil sak kan være? Holmboe skriver at konfliktrådet kan være liberal når det gjelder å megle i saker som ikke er tvister i juridisk forstand (Holmboe 2002:35-36). Hvorvidt en konflikt er egnet for megling er avhengig av andre ting enn den juridiske definisjon. Konfliktrådslederen sa at dersom partene vil og tør å møtes i megling skal konfliktrådet også ville og tørre. En av rådgiverne mente det hadde vært hensiktsmessig å at det hadde blitt skrevet mer eksplisitt om sivile saker, som en klargjøring (rådgiver 1).

4.1.1 Hvor mange sivile saker har konfliktrådet i Oslo:

I 1988 var det 6 %, og 1989 var det 3 % sivile saker på landsbasis (Nergård og Halvorsen 1990:64). Ifølge Dullum var 6% av sakene sivile på landbasis i 1995 (Dullum 1996:158). Det står imidlertid ikke hvordan den andelen ble regnet ut. Mine tall viser høyere andel. En forklaring kan være at konfliktrådene fikk et nytt statistikkprogram i 1997, eller at hun har brukt et annen måte å beregne andelen enn jeg har.

Tabell 4 Historisk utvikling av sivile saker i Konfliktrådet i Oslo.

År	Antall saker totalt	Antall sivile saker	Sivile saker i %
1997	469	50	11 %
1998	634	51	8 %
1999	522	46	9 %
2000	274	34	12 %
2001	379	41	11 %
2002	332	64	19 %
2003	599	46	8 %
2004	1361	97	7 %
2005	1559	120	8 %
Totalt	6129	549	

Tabell 4 viser antall saker til behandling i Konfliktrådene i Oslo totalt, og antall saker fra publikum og i sakskategoriene - nabokonflikter, familiekonflikter, økonomiske saker, mobbing/ærekrenkelse/trusler og andre konflikter. Det totale antall saker til behandling økte markant fra 2004 fordi Konfliktrådet i Oslo ble slått sammen med konfliktrådene i Akershus.

Tabellen viser at tallet på sivile saker har holdt seg jevnt rundt 10 %, 2002 var et unntaksår, hvor 19 % var sivile saker. Dette skyldes antageligvis tilfeldigheter. Andelen sivile saker var på 7 %, i 2004, og 8 % 2005, noe som er under gjennomsnittet tidligere år. Det kan ha forbindelse med sammenslåingen av konfliktrådene ved at noen av konfliktrådene i Akershus har lavere andel sivile saker. En annen årsak kan være at sammenslåingen og det at det ble lenger avstand har ført til at det har blitt lenger avstand for publikum, og at de dermed ikke har henvendt seg. Eller det kan skyldes tilfeldigheter.

4.2 Skille mellom sivile saker og straffesaker

Skillet mellom sivile saker, som en løsning på mellommenneskelig konflikt og straffesaker ikke alltid er så klart. Dette kan sies være en idealtypisk framstilling av virkeligheten.

Weber innførte begrepet idealtipe i sosiologien. Han skriver at en idealtipe er en teoretisk konstruksjon som vektlegger bestemte trekk ved virkeligheten (Weber 1997:199). ”En

idealtipe er således ikke en framstilling av virkeligheten, men vil skaffe framstillingen entydig uttrykksmidler” (Weber 1997:199). Det betyr at idealtipe er et verktøy for å diskutere et fenomen teoretisk, men det er viktig å ha klart at det er en forenkling av virkeligheten. ”Idealtipe er ikke et mål, men et middel” (Weber 1997:201). Hensikten med å lage idealtyper er å tydeliggjøre bestemte betydningsfulle empiriske foreliggende forhold (Weber 1997:202). Idealtipe er dermed en rendyrking av empiriske fenomen. Formålet med idealtypen er å klargjøre hva som er spesielle, ikke det generelle ved fenomener (Weber 1997:209).

I denne oppgaven vil det altså være en idealtipe å dele konfliktrådskonflikter inn i straffesaker og i sivile saker. Det er ikke slik at megling i *alle* straffesaker vil være en alternativ måte å håndtere kriminelle handlinger på, og megling i *alle* sivile saker vil være en håndtering av konflikter mellom mennesker. I praksis vil det være mange konflikter som ikke er enten eller. Begrepene sivile saker og straffesaker inneholder begge ulike typer konflikter.

Hvilken kategori en konflikt havner i, er avhengig av hvordan handlingene blir forstått og definert. Hvem definerer det som har skjedd? Hvordan ønsker partene å håndtere konflikten? Christie illustrerer dette poenget med å beskrive at samme konflikt kan bli definert ulikt innenfor ulike rammer. Han gir et eksempel hvor en gutt har tatt penger fra foreldrenes lommebok. Han kommer ikke hjem til vanlig tid på kvelden, han vil ikke si med hvem og hvor han har vært kvelden før. Dagen etter slår han til broren. Christie skriver at dette kunne kalles kriminelle handlinger, han har både stjålet og utøvd vold. Men i en slik sammenheng vil ikke de strafferettslige forståelsesrammer gi mening. Familien kjenner gutten for godt. De får vite at han var forelsket i en jente. Han ville be henne med på kino, men hadde ikke penger. Broren hadde skjønt hva det gjaldt og ertet han noe vanvittig. Etter hvert blir altså handlingene hans meningsfulle. Familien vet at han vanligvis er sjenerøs og kjærlig (Christie 2000:21).

Hvordan slike konflikter tolkes er avhengig av hvem som definerer, og kan bli definert ulike over tid, som kan avspeiler igjen samfunnsforholdene. I et samfunn hvor en handling blir sett på som kriminell vil politiet, som sekundærkontroll bli tilkalt. Da blir det forventet at de skal ”gjøre noe”. Den samme handlingen kan i en annen tid kan bli sett på som noe som et menneske en har en primærrelasjon til irrettesetter. Dette har sammenheng med hvilke relasjoner folk har til hverandre og i hvilken grad de er avhengig av hverandre og synlig for hverandre.

Sekundærkontrollen har fått større betydning over tid, og politiet får mange anmeldelser fra publikum hvor ikke lovbruddet er det sentrale. Folk anmelder den de er i konflikt med, fordi de vet ikke hva de ellers kan gjøre med konflikten. I vårt samfunn har politiet status som et organ som ordner opp når folk har problemer. En av rådgiverne uttrykte det på følgende måte.

Hva gjør folk når de kommer i konflikt? Ofte anmelder folk det, vet ikke helt hvordan man skal forstå det. (Det kan være et) uttrykk for frustrasjon, det synes i mange nabosaker. Det er ikke så mye politiet kan gjøre, saken blir henlagt. Politiet kan legge det i fjernarkivet, men det er veldig bra når de sender det til konfliktrådet, fordi da får partene et tilbud allikevel. Og det koster dem (politiet) lite (rådgiver 2)

I slike konflikter anmelder ikke folk motparten fordi de ønsker at politiet skal ordne opp. Det kan heller være et uttrykk for at de har behov for bistand fra noen utenforstående. Hadde partene kjent til konfliktrådet, ville de kanskje henvendt seg der isteden (rådgiver 2). Dersom politiet henlegger saken og oversender den til konfliktrådet, kommer den som sivil sak. Slik jeg har definert sivile saker, vil ikke disse komme med i statistikken i denne oppgaven, fordi jeg ikke har tatt med tall fra politiet. Samme type konflikt kan imidlertid komme som sivil sak direkte fra partene.

Grensen mellom hva som er kriminalitet og hva som er ”andre typer” konflikter er ikke entydig. En straffesak kan for eksempel handle om et vennsforhold. Ida Hydle beskriver en megling mellom to menn, Glenn og Trond. Det er en straffesak, hvor begge hadde anmeldt den andre for vold og legemsbeskadigelse. Bak sammenstøtet lå det flere konflikter mellom de to mennene (Hydle a 2004: 55-58). Selv om en slik konflikt blir overført som en straffesak til konfliktrådet, kan meglingen være både ”alternativ til straff” og ”løsning av andre typer konflikter”. En av meglerne jeg intervjuet, illustrerte dette ved å si da han snakket om en megling at ”det var en straffesak, men jeg tenker det som en sivil sak fordi det handlet om forholdet til et par” (megler 1). I slike straffesaker er ikke fokuset bare på at megling skal være et alternativ til ordinær straff, men også en måte partene kan få snakket ut om den bakenforliggende konflikten dem i mellom. Tidspunktet for når en konflikt kommer til konfliktrådet, kan dermed påvirke hva slags sak det blir. En konflikt som har gått over lang tid og har eskalert, kan for eksempel bli en straffesak. Det kan skje ved at en av eller begge partene har gått til sterkere virkemidler, for eksempel vold, og derfor blitt anmeldt. Dersom partene hadde kommet til konfliktrådet tidligere i konfliktutviklingen, før konflikten ble anmeldt, hadde den blitt meglet som en sivil sak. I

slike straffesaker kan partene bli fort ferdig å snakke om det saken ble overført fra politiet for, men de kan ha mye å si hverandre om det som ligger bak.

Enhver konflikt har et forløp hvor det som kan starte som en uenighet etter hvert oppleves som et stor konflikt fordi konflikten har blitt forverret blant annet ved at partene får mer og mer negative følelser for hverandre. Desto tidligere en konflikt blir løst, desto mindre tid har den på å eskalere. Imidlertid er det ikke alle konflikter som ender som straffesaker dersom de ikke blir meglet i konfliktrådet. Konflikter kan ende ved at en av partene flytter, skifter jobb eller lignende. Konflikt kan bli sett på som en prosess. Hotvedt sammenligner konfliktforløpet med sykdom. Sykdom starter ofte med at man ikke selv vet at man er syk. De fleste oppfatter seg ikke som syk før det foreligger en test eller tydelige symptomer. Derfor blir heller ikke sykdommen behandlet i denne perioden. Dermed kan helbredende behandling komme for sent. Konflikter har også sitt forløp hvor mange parter ikke legger vekt på den begynnende uroen (Hotvedt 1997). Jo lenger en konflikt har levd sitt eget liv uten at noen har tatt tak i det, desto større sjanse er det for at konflikten har utviklet seg til å gjelde mange flere områder. Det er også konfliktrådets erfaring, at for eksempel nabokonfliktene kan være veldig omfattende fordi de mange ganger har gått over lang tid, dette vil jeg komme tilbake til i kapittel 8.

I andre tilfeller kan parter mene at de er utsatt for noe straffbart som de mener politiet bør ordne opp i. Men politiet kan henlegge saken og oversende konflikten som en sivil sak. Partene definerer på den måten saken til å være en straffesak, mens politiet definerer den til å være en sivil sak (direktør). Politiet gir på den måten ansvaret for konflikten til partene selv, slik Christie foreslår i "Konflikt som eiendom" (Christie 1977). Dette kan sees i sammenheng med en samfunnsutvikling slik jeg beskrev den i kapittel 2, Det at vi er mindre synlig og mindre avhengig av hverandre kan gjøre at det blir vanskeligere å håndtere konfliktsituasjoner. Vi henvender oss derfor heller til sekundærkontrollen, som politiet, når noe oppstår, enn til hverandre.

Skillet mellom sivile saker og straffesaker, ved at sivile saker er konflikter fra publikum hvor megling er en måte å løse konflikter på, og straffesaker er saker overført fra politiet hvor megling er et alternativ til straff og en del av strafferettssystemet, er dermed en idealtipe. Hva som er kriminalitet endrer seg, dessuten, og er ikke gitt. Samfunnet definerer til en hver tid hva som er ønsket og hva som er uønsket atferd (Christie:2004:14). Christie hevder at kriminaliteten ikke finnes, men uønskede handlinger finnes. Vi har et valg med hensyn til hvordan vi definerer handlinger. Den samme handlingen kan defineres på forskjellige måter, slik vi så i eksempelet med guttens handlinger.

I denne oppgaven går jeg likevel ut fra et skille der straffesaker på den ene siden er håndtering av kriminelle handlinger overført fra politiet, og sivile saker på den andre siden er løsning av andre typer konflikter som kommer fra publikum selv.

Det at konfliktrådet megler både i sivile saker og straffesaker kan være med på å viske ut skillet mellom hva som er kriminalitet og andre typer konflikter. Det kan være med på å gjøre kriminelle handlinger og personer mindre stigmatisert. Christie skriver at ”kriminaliteten finnes ikke” (Christie 2004:14). Det vi kaller kriminalitet er et produkt av historiske, kulturelle, sosiale og mentale prosesser (Christie 2004:22). Direktøren illustrerer det med å si at samme handling kan bli sett på ulikt over tid. Før ble slåssing mellom gutter sett på som normalt, det var en del av det å være ungdom. I dag blir slåssing lettere definert som voldskriminalitet.

4.3 Hva er egnete saker for konfliktråd?

I dette avsnittet vil jeg gi noen eksempler på hvordan det blir diskutert hva konfliktrådene kan megle i og om hva slags saker som er egnet på tvers av grenesene mellom hva som er sivile saker og straffesaker. Det er ikke opplagt hva slags saker konfliktrådene skal megle i. Det har gjennom hele konfliktrådshistorien vært en utvikling, for eksempel i hva slags saker politiet kan overføre, se Riksadvokatens rundskriv over tid (Del II- nr 1/1983, II-nr 5/1989, Del II-nr.2/1993).

Det blir også diskutert internt i konfliktrådene hva konfliktrådene kan megle i. Konfliktrådene er således i en utvikling. Hva slags konflikter som er egnet for konfliktrådsmegling har dessuten sammenheng med hva slags metoder konfliktrådet bruker, jmf tradisjonell megling i forhold til nettverksmegling og stormøte. Dette har sammenheng med hvor konfliktrådet skal være og hvor de ha sitt tyngdepunkt: blant straffesakene eller sivile saker? Det er interessant å se på hvordan det blir diskutert hva som er egnet til konfliktrådemegling. Dette er interessant i forhold til utviklingen, noe jeg vil presentere i de neste kapitlene. Det kan si noe om hva det er ønskelig eller ikke ønskelig at konfliktrådet skal være ut fra ulike aktører.

Som vi så i kapittel 3, megler konfliktrådet i mange saker hvor ungdom har begått lovbrudd. Mange av disse ungdommene er under den kriminelle lavalder på 15 år. At konfliktrådet megler i disse sakene er omdiskutert, fordi ungdom under den kriminelle lavalder er beskyttet mot å bli straffet. Dersom de likevel får en straff fra myndighetene står deres rettssikkerhet i fare. Kriminolog Jane Dullum, ved Institutt for kriminologi og

rettssosiologi ved Universitet i Oslo, mener at konfliktrådsmedling blir en sniknedsettelse av den kriminelle lavalder fordi denne gruppen ellers ikke hadde fått noen reaksjon (Klassekampen 12.2.2005, dagsavisen 15.03 205). Ungdom under 15 år får en form for straff ved at de inngår avtaler hvor de ofte må betale en erstatning. (Klassekampen 12.2.2005, Dagsavisen 14.3.2005). Dette har sammenheng med kritikken av konfliktrådet der medling kan bli sett på som en økning av staten kontroll (kapittel 3).

Direktøren for sekretariatet for konfliktrådene, Per Andersen, mener imidlertid at rettssikkerheten blir ivaretatt ved at megler og konfliktrådsleder ikke skal godkjenne avtaler som er urimelige. Videre er konfliktrådsmedling frivillig, ungdom under 15 år er ikke pliktige til å møte i konfliktrådet (Klassekampen 12.2 2005). Dessuten er det meglers oppgave å balansere begge parter, slik at begge føler seg i varetatt og hørt. En megler som deltok på et møte holdt av MEKON 27. mai 2004, hadde erfart at ungdom under 15 år ville gjøre opp for seg og at de kunne gå ut med rett rygg etter at de hadde vært til medling. Således kan konfliktrådet være en arena hvor ungdommen kan få gjort opp for seg. Gunnar Pallesen i konfliktrådet i Troms mener at konfliktrådsbehandling for ungdom under 15 år er det beste forebyggende verktøy man har i dag (Dagsavisens 15.3.2005).

Konfliktrådene i Norge megler kun i mindre alvorlige voldssaker i henhold til Riksadvokatens rundskriv. I Konfliktrådet for Hordaland har det vært et tre år langt prøveprosjekt, igangsatt av Justisdepartementet, for å prøve ut medling i alvorlige voldssaker. Dette er i tråd med internasjonale anbefalinger, skriver Ida Hydle, som skrev en ekstern evalueringsrapport (Hydle a 2004:9). Gerd Fadnes, prosjektleder for "Prosjekt medling i voldsaker", skrev en sluttrapport etter prosjektperioden. Der skriver hun at formålet med prøveprosjektet var å se på muligheten for å utvide medlingstilbudet til konfliktrådsordningen, som et frivillig tilbud i tillegg til straff i alvorlige voldssaker (Fadnes 2004:3). Jeg vil her redegjøre for prosjektet for å gi et eksempel på at konfliktrådsordningen er under utvikling. Det er ikke fastlagt en gang for alle hva slags konflikter konfliktrådet skal megle i.

Det er i alvorlige voldssaker viktig at gjerningspersonen tar på seg skyld for det vedkommende har gjort og at ofrene er klar for å møte gjerningspersonen. Dette gjør at arbeidet med sakene i dette prosjektet er mye mer ressurs- og tidskrevende enn det vanlige konfliktrådssaker er, fordi det kreves mye forarbeid og fordi medlingene i en del tilfeller går over flere møter (Fadnes 2004).

I alt ble 186 personer i 79 voldssaker tilbudt medling. Kun åtte av disse sakene ble meglet, enten direkte eller indirekte. Sakene som ble meglet var ulike konflikter innenfor

kategoriene vold, ran, trafikkulykke, voldtekt, drap og drapsforsøk. Tilbudet om megling ble bare gitt etter at rettsaken var avsluttet og dom falt, tiden var ikke inne for å gi et slikt tilbud før eller under straffeprosessen (Fadnes 2004:35).

Eksempel på en indirekte meglet konflikt, var mellom en mann som hadde kvalt sin kone i amfetaminrus, og hennes etterlatte. De etterlatte orket ikke å møte gjerningspersonen og det ble derfor ikke noe megling. Kontakten via meglerne var likevel nyttig fordi gjerningspersonen fikk avklart at de etterlatte ikke var redd for møte ham, men at de ikke ønsket kontakt og ville heller ikke han skulle ta kontakt med barna til de etterlatte (Fadnes 2004:25).

En sak som ble direkte meglet handlet om voldelig ransforsøk av blind eldre mann i 70-årene i hans bolig. Gjerningsmennene var to gutter i slutten av tenårene. En av guttene og offeret møttes to ganger, etter mange formøter med megler. Begge følte etter meglingene stor lettelse og tilfredshet etter å ha pratet ut (Fadnes 2004:16).

Det var mange som takket nei til megling. Mange mente tilbudet kom for sent eller for tidlig. Andre opplevde at selve straffesakene gjorde at partene ikke orket noe møte. Måten henvendelsen kom på (brev eller brosjyre) kunne ha betydning for at noen takket nei. Noen kunne tenke at de ikke har noen plager eller problemer og tenkte det derfor ikke var noe for dem (Hydla 2004:68).

Meglerne i prosjektet mente at dersom konfliktrådet skal megle i alvorlige voldssaker, forutsetter det meglere som har spesiell kompetanse på vold, traumer, strafferett og fengselskultur. I tillegg bør meglerne ha et avklart forhold til vold (Fadnes: 2004:35). Dette utfordrer dermed konfliktrådets lekmannsordning i forhold til faglig kompetanse.

Ida Hydla skriver i en evalueringsrapport til prosjektet at

Prosjektet viser at det er mulig å bruke konfliktrådet til både å erstatte og å avlaste et allerede overbelastet straffesystem. Ved enkle grep kan konfliktrådet bli en vesentlig hjelper for både ofre, gjerningspersoner, pårørende og etterlatte i alvorlige voldssaker (Hydla 2004:102)

Inspirert av Hordalandsprosjektet hadde konfliktrådet i Agder et prøveprosjekt høsten 2003 -våren 2004 der de undersøkte om fengselsinnsatte har bruk for konfliktråd.

Prøveprosjektet ble gjort med innsatte i Arendal fengsel (Hydla b 2004:3). I utgangspunktet var det ment å være et tilbud mellom gjerningsperson og offer. Det viste seg at de innsatte hadde like stort behov for å snakke om andre konflikter og med andre personer enn det de satt inne for, hvor pårørende var direkte eller indirekte berørt (Hydla b

2004:27). For eksempel meglet de i dette prosjektet mellom en sønn som var innsatt i fengselet, og faren. De hadde ikke pratet sammen på tre år (Hydle b 2004:20). Konflikter som denne blir da meglet som en sivil sak i konfliktrådet, og har da ikke en sammenheng med den straffesakene vedkommende sitter i fengsel for.

De to meglerne jeg intervjuet, så ingen begrensninger i hva slags konflikter som kunne megles. De vektla heller partenes innstilling og vilje til å gå i dialog. En av meglerne mente at også voldtektssaker kan megles, dersom partene ønsker det (megler 1), noe som er uaktuelt i dagens konfliktråd. Prøveprosjektet ”megling i voldssaker” i Hordaland var tilbakeholdent med å tenke seg familievoldssaker, voldtekt, kvinnemishandling og lignende som aktuelle konflikter av hensyn til offeret (Hydle a 2004:125). Det finnes imidlertid andre meglingsorganer som også megler i denne type saker, for eksempel Leuven Mediation Service i Belgia (Justisdepartementet 1999).

I de sivile sakene er det som tidligere nevnt konfliktrådet som avgjør om konflikten er egnet for megling, de stiller seg derfor i et annet lys enn det straffesakene gjør, ved at Riksadvokaten bestemmer hva slags straffesaker politiet kan oversende. Konfliktrådet avviser imidlertid få konflikter som kommer fra partene (konfliktrådsleder). Når konfliktrådet avgjør om en sak er egnet må de kartlegge hvilke ønsker og mål partene har.

Når partene har en realistisk oppfatning av hva megling går ut på er megling egnet, sa en av meglerne (megler 1). Når en av partene har urealistiske krav, for eksempel et pengekrav, låser det seg fort, var en erfaring en av de to meglerne hadde gjort seg (megler 1). Det er derfor viktig at partene får informasjon om hva megling i konfliktrådet er, slik at de for eksempel ikke tror at det er et sted der de kan kreve å få innkassert pengebeløp.

En av rådgiverne uttrykte at de ansatte kun kan avgjør hvilke saker som er egnet for konflikthåndtering gjennom å høre på hva partene forteller. ”Det er lettere i jussen” sier hun, der er spørsmålet om straffeskyld er bevist, som avgjør om det er en konflikt eller ikke, mens det handler mer om den subjektive opplevelsen hos partene i de sivile sakene (rådgiver 3).

I dette kapittelet har jeg definert sivile saker slik som det blir brukt i denne oppgaven. Videre har jeg diskutert forholdet mellom sivile og straffesaker. I forlengelsen av denne diskusjonen har jeg gitt noen eksempler på hvordan det blir diskutert hva som er egnete saker for konfliktrådsmegling og hva som gjør at meglinger blir gode.

5 Konfliktrådshistorien

Hittil i oppgaven har jeg sett på bakgrunnen for opprettelsen av konfliktrådsordningen, og hva konfliktråd er. Jeg har definert og diskutert hva sivile saker kan være i forhold til straffesaker. Tema for dette og de to neste kapitlene vil være konfliktrådshistorien, fra det første konfliktråd til dagens landsomfattende ordning. Jeg har delt konfliktrådshistorien inn i fire deler. Den første epoken er prøveperioden fra 1981-83, den andre perioden er prosjektperioden fra 1983-1992, disse vil bli behandlet i dette kapitlet. Den tredje perioden er lovpålagt ordning fra 1992-2004, (kapittel 6) og den fjerde perioden er omorganisering fra 2004 og til i dag (kapittel 7). Jeg vil i disse fire tidsperiodene beskrive hvordan konfliktrådsordningen som helhet og Konfliktrådene i Oslo har utviklet seg.

5.1 Konfliktrådenes dilemma om hva de skal være

Slik vi så i beskrivelsen av bakgrunnen til opprettelsen av konfliktrådet er det flere intensjoner som ligger bak, og ifølge loven er det flere mål med ordningen. Konfliktrådene skal både megle i straffesaker og dermed forebygge kriminalitet, og megle i sivile saker og styrke lokalsamfunnet til å håndtere konflikter selv.

Det er et dilemma at konfliktrådet skal megle i både sivile saker og straffesaker. Dilemmaet handler om at det er vanskelig å tilrettelegge og organisere konfliktrådene i forhold til begge sakstypene på samme tid. I denne sammenheng betyr dilemma en vanskelig valgsituasjon fordi motstridende krav må oppfylles, noe som tilsvarer det Merton kaller ”sociologisk ambivalens”, eller krysspress. I motsatt fall kan dilemma bety et valg mellom to ubehagelige alternativer.

Før jeg beskriver nærmere hva konfliktrådets dilemma er, vil jeg se nærmere på hvordan jeg bruker ordet dilemma. Denne er i overensstemmelse med Mertons bruk i artikkelen ”Sociological ambivalence” fra 1963. Der skriver han at mange ulike statuser innebærer et krysspress, det er en del av den sosiale strukturen, og helt vanlig. En person, eller i dette tilfelle et organ, blir utsatt for uforenlige normative forventninger til holdninger, tro og atferd om hva de skal gjøre (Merton 1963/1996:23). Konfliktrådene har, som vi har sett, ulike forventninger knyttet til seg som er vanskelig å oppfylle på samme tid. Merton skriver videre at de ulike forventningene krever ulike handlinger på grunnlag av motstridende holdninger og verdier (Merton 1963/1996:130). Nedenfor skal vi se at det

gjelder for konfliktrådets tilfelle. Jeg vil kalle dette krysspresset for spenning, diskusjon eller dilemma, ettersom det passer i sammenhengen.

Det er altså ikke noe uvanlig i at aktører opplever et krysspress i forhold til å oppnå alle forventninger som er knyttet til en. I dette avsnittet vil jeg gå nærmere inn på hva konfliktrådets dilemma går ut på.

Konfliktrådets dilemma handler om at det er vanskelig å få til sivile saker og straffesaker på en gang. Jobber de med straffesakene, vil de ikke få sivile saker, jobber de med sivile saker får de ikke straffesaker.

Dersom de velger å satse på straffesaker gjør det indirekte at de ikke kan ivareta de sivile sakene på grunn av konsekvensene det innebærer at de velger straffesakene. Dette var, som vi skal se, ikke et dilemma fra begynnelsen, men noe som kom etter hvert.

Dilemmaet innebærer flere elementer; Dersom konfliktrådene hovedsakelig skal være et organ for straffesaker, betyr det at megling er et alternativ til straff og at målet vil være å hindre mer kriminalitet. Konfliktene vil komme fra politiet, og lokal forankring vil derfor ikke være nødvendig. Det vil imidlertid være viktig med tett samarbeid, og å få tillit hos politi og Riksadvokaten. Kort saksbehandlingstid vil være sentralt fordi konfliktrådsmegling skal være en rask reaksjon. Megling vil være en del av rettssystemet og dermed være statens ansvar. Justisdepartementet vil være naturlig ansvarlig departement. Som en del av rettssystemet vil likhetsprinsippet være viktig. Det betyr at like saker skal behandles likt. Dersom en type konflikt blir oversendt til ett konfliktråd fra politiet, skal innbyggere i tilsvarende konflikter være sikker på at de også får mulighet til å megle i konfliktråd hvor som helst i landet.

I sivile saker er megling er metode å løse konflikter på. Målet er bringe konflikter tilbake til folket. Konfliktene vil komme fra publikum generelt, og det vil være viktig å få tillit og bli kjent blant folk flest. Siden disse konfliktene kommer direkte fra folk, har de ikke vært til behandling andre steder, slik straffesakene har vært hos politiet.

Saksbehandlingstiden i slike saker bør styres av hvilke behov partene har. Ikke etter ytre krav om rask saksbehandlingstid. Disse sakene vil være en del av det sivile samfunn. Lokal forankring har i konfliktrådshistorien vært et sentralt prinsipp for disse sakene. Dette har sammenheng med at dersom konfliktrådsmegling skal bli et alternativ for folk flest, bør de har nærhet til lokalmiljø. Likhet mellom konfliktråd vil da ikke være så viktig, det kan derimot være hensiktsmessig å tilpasse seg lokale forhold. Det er ikke sikkert det hadde vært naturlig at Justis- politidepartementet skulle ha det overordnede ansvaret, men for

eksempel andre departement som Kommunal- og regionaldepartementet eller Kultur – kirke departementet.

I konfliktrådene har altså vært sentralt at konfliktrådene må være lokalt forankret for å få sivile saker. I kapittel 10 vil jeg imidlertid presentere et annet perspektiv som går på at konfliktrådene kan være sentralt organisert og allikevel få mange sivile saker.

5.2 1981-83 Ungdom og lovbrudd

Det første konfliktråd ble etablert i 1981 i Lier kommune i Buskerud. Det var en del av forsøks- og utredningsprosjektet ”Alternativ til fengsling av ungdom”. Dette prosjektet ble satt i gang i Buskerud fylke av Sosialdepartementet, med bakgrunn i Kriminalmeldningen fra 1977-78. Mandatet var ”å utvikle, prøve ut og evaluere tiltak som kan tjene som alternativ til fengsling av unge lovbyggere og tiltak som kan bidra til å forebygge kriminell atferd blant ungdom” (NOU 1985:3 side 7). Konfliktrådsprosjektet hadde ikke ungdom som satt i fengsel som målgruppe, men unge engangsløbyggere (Bay og Stangeland 1982:4).

I konfliktrådet i Lier ble det opprettet et sekretariat bestående av to personer på deltid, de hadde kontortid to kvelder og en formiddag i uka. De var ansvarlig for planlegging, innkalling og ledelse av møter med samarbeidspartnere, som for eksempel politiet. I tillegg holdt de kontakt med meglere, som da ble kalt konfliktrådsmedlemmer”. Det var mellom åtte til elleve meglere som var personer fra ulike yrker.

Etter to års prøvedrift hadde det kommet færre saker enn forventet. Til sammen var det bare meglet i 31 saker. Prosjektet ble likevel ansatte for å være vellykket, fordi det blant annet var inngått avtaler i de fleste sakene, det ble behandlet et vidt spekter av saker, noe som man igjen mente kunne føre til positive ringvirkninger (NOU 1985:3 side 96-97). Det ble for eksempel meglet i en sak der en mann fikk rasert hagen av to ungdommer. De hadde ikke fulgt opp en muntlig avtale om erstatning. I konfliktrådet fikk partene pratet ut om konflikten, og ble enig om at ungdommene skulle kjøpe planter for egne penger som erstatning. I et annen tilfelle fikk noen andre ungdommer ordnet opp i et lovbrudd de hadde begått. I etterkant tok de kontakt med konfliktrådet for å få ordnet opp i andre forhold på samme måte, slik at de kunne få ”rent rulleblad” (NOU 1985:3 side 97). Hovedsakelig ble det meglet i tyverisaker og skadeverk (NOU 1985:3 side 96). Dessuten mente man at ”vi sporer en konstruktiv holdningspåvirkende effekt” (NOU 1985:3 side 97). Prosjektledelsen så dermed ”konfliktrådsbehandling (som) en langt bedre måte å møte

ungdomskriminaliteten på enn de tradisjonelle formene for politisaker med barnevernsoppfølging” (NOU 1985:3 side 98).

Fokuset de første årene var å gi lokalsamfunn en mulighet til å håndtere ungdomskriminalitet på en alternativ måte enn politiets ordinære metoder (eks Stangeland 1980). Prøveprosjektet i Lier fra 1981-83 var utelukket fokusert på dette (Stangeland 1980:1, Bay og Stangeland 1982:5). Konfliktråd skulle være et forsøk på å være det limet for ungdom som hadde forsvunnet ved at den uformelle sosiale kontrollen hadde blitt svekket (Bay og Stangeland 1982:5-6). Håpet var at den reaksjonen ungdommen får er mer forståelig enn en vanlig straffereaksjon. I tillegg håpet ansvarlige for prosjektet at opprettelsen av konfliktråd skulle sette i gang en diskusjon blant folk om hvem som er ansvarlig for kriminaliteten (Stangeland 1980:9).

Årsaken til at det ikke ble fokusert på andre typer konflikter, var at det var tenkt som et barnevernsprosjekt. Det var imidlertid ikke noe ved konfliktrådsideen som begrenset den til å gjelde barn og unge, skrev Stangeland, prosjektleder for prøveperioden i Lier. De mente imidlertid at dersom de hadde valgt å organisere konfliktrådet uavhengig av politiet, og heller henvendt seg til sosialkontor og publikum, ville de ”i hovedsak få familieproblemer og små sivilrettslige tvister å arbeide med” (Stangeland 1987:20). Utgangspunktet var å gi *ungdom* et alternativ til rettsvesenet og ikke være et tilbud til folk flest. Politiet ville i så fall fortsette med å behandle ungdomskriminalitet på tradisjonell måte, dermed ville noe av hensikten med prosjektet gå bort (Stangeland 1982:16).

Prosjektledelsen foreslo etter det toårige prøveprosjektet at nye konfliktråd ikke skulle bli opprettet som nye og selvstendig tiltak. De mente det fantes nok tiltak i offentlig og halvoffentlig regi som skulle håndtere ungdomsproblemer. Prosjektledelsen mente heller at eksisterende tiltak burde samordne seg og finne bedre arbeidsmetoder. De anbefalte derfor at meglingsmetoden ble lagt til sosialkontorene i kommunene, og at en fast person kunne ha ansvaret for konfliktrådssakene. Meglerne kunne være frivillige (Bay og Stangeland 1982:19-20). Dersom de største byene i Norge ønsket å bruke denne metoden foreslo prosjektledelsen at de desentraliseres til mindre enheter (Bay og Stangeland 1982:20).

Oppsummeringsvis var formålet med prøveprosjektet de to første årene å håndtere ungdomskriminalitet på en alternativ måte enn politiets tradisjonelle virkemidler. Prosjektledelsen foreslo at konfliktråd ble videreført som en del av eksisterende tiltak, som sosialkontor og ikke som et selvstendig tiltak. Det tydeliggjør at det ikke var et dilemma i prøveperioden i hvilken grad konfliktrådet skulle megle i sivile saker og straffesaker.

Ordningen var rettet kun mot ungdomskriminalitet. I forhold til dilemmaet om konfliktrådene skal være lokalt eller sentralt organisert, var lokal forankring viktig i prøveperioden. Målet var altså at ungdomskriminalitet skulle bli håndtert alternativt i lokale nærmiljøkonfliktråd.

5.3 1983-1992 Utprøving av konfliktrådsmedling

På bakgrunn av erfaringen gjort i Lier oppfordret Sosialdepartementet i 1983 alle kommuner til å opprette konfliktråd. Parallelt gikk det ut et rundskriv (Riksadvokatens rundskriv Del II- nr 1/1983) fra Riksadvokaten til alle politikamrene i landet, der han oppfordret politikamrene til å samarbeide om opprettelsen av konfliktråd og overføre saker til konfliktråd (Nergård og Halvorsen 1990:17).

Sosialdepartementet oppfordret kommunene til å opprette konfliktråd inn under eksisterende tiltak, for eksempel sosialkontoret, og ikke som eget tiltak (Nergård og Halvorsen 1990:106), altså i tråd med det prosjektledelsen i Lier hadde anbefalt.

Konfliktrådene ble opprettet med lovhjemmel i barnevernsloven eller kommunestyreloven. Dersom konfliktrådet ble opprettet i barnevernsloven ble ordningen reservert for ungdom under 18 år, mens en hjemling i kommuneloven ikke hadde noen aldersbegrensning (Nergård og Halvorsen 1990:35). De fleste konfliktrådene (fire av fem) ble opprettet med grunnlag i barnevernsloven (Nergård og Halvorsen 1990:106). Det betydde at de aller fleste konfliktråd hadde en aldersbegrensning på 18 år.

Sosialdepartementet så på konfliktråd som et barnevernstiltak, et tilbud til unge førstegangsovertredere. Det innebærer at konfliktrådet ikke ble sett på som et sted der publikum generelt kunne få meglet sivile saker i andre typer konflikter.

I perioden fra 1983 til loven kom i 1992 var i praksis de fleste konfliktrådene lagt til sosialkontor eller barnevernsetaten. I mer enn åtte av ti konfliktråd var i 1989 sosialsjefen administrativt ansvarlig for tiltaket. For ansvarlig person som ofte var barnevernspedagog eller sosialkurator, var arbeidet med konfliktråd ofte en mindre del av vedkommendes stilling (Nergård og Halvorsen 1990:35).

Det ble opprettet 14 konfliktråd i 1985, 63 i 1987, 74 i 1988. I 1989 var det 81 konfliktråd som dekket 85 kommuner (Nergård og Halvorsen 1990:53). Konfliktrådene var til 1989 knytte til Sosialdepartementet og i 1990 tok Familie- og forbrukerdepartementet over ansvaret.

Konfliktråd i Oslo

Oslo var tidlig ute med å etablere konfliktråd. Det første kontoret i Oslo ble opprettet i 1985. Kilden jeg bruker for å beskrive Konfliktrådet i Oslo sin første periode, er en rapport, "Konfliktrådet," som ble skrevet av ansatte etter 1,5 år drift (Barnevernskontoret 1987). Den oppsummerte erfaringene de hadde gjort så langt og diskuterte aktuelle forskningsspørsmål i forbindelse med hva konfliktrådet skulle være. Oslos første konfliktråd ble igangsatt på Majorstua/Frogner sommeren 1985. På bakgrunn av erfaringene som ble gjort i de første 30 sakene det første året ble Konfliktrådet utvidet til å gjelde for hele Oslo. Det ble ansatt en prosjektleder og fire konfliktrådsledere. Konfliktrådet var underlagt Barnevernskontoret i Oslo. Konfliktrådslederne arbeidet fysisk på barnevernskontorets fire tilsynsavdelinger. Årsaken til at Konfliktrådet ble lagt ut til barnevernskontorene, var at konfliktrådet skulle være en ressurs i nærmiljøet. I tillegg var ordningen hovedsakelig rettet mot ungdom. Det var tolv meglere tilknyttet de fire tilsynsavdelingene. Et hovedkontor ble også opprettet på Politihuset, derifra skulle konfliktrådene administreres. Hovedkontoret skulle videre ha ansvar for utvelgelse av konfliktrådssakene, samt holde kontakt med de sentrale myndigheter. I tillegg fikk prosjektet en styringsgruppe med representanter fra politiet, barnevernet og konfliktrådet (Barnevernskontoret 1987:3.2).

Sommeren 1987 ble desentraliseringsmodellen delvis forlatt da de som jobbet i konfliktrådet fikk felles kontorlokaler i Oslo sentrum (Barnevernskontoret 1987:4.0). De ansatte opplevde at Konfliktrådet fungerte mer som en avdeling av Barnevernskontoret, enn et frittstående prosjekt (Barnevernet 1987:4.0).

Konfliktrådet i Oslo ble nedlagt under Oslo kommunes bydelsreform i 1988 etter tre års drift. Konfliktrådene i Oslo ble imidlertid reetablert mellom 1990 og 1992. Dette var enda mens konfliktrådsordningen var i prosjektperioden, det vil si før ordningen ble lovpålagt. Det ble opprettet fire konfliktråd. Konfliktrådet i Oslo Syd ble opprettet i 1990, med vertsbydel Nordstrand, Oslo Vest med vertsbydel Uranienborg-Majorstua. Konfliktrådet i Nord-Øst ble opprettet året etter, i 1991, med vertsbydel Grorud. Konfliktrådet i Oslo Sentrum ble etablert 1992, med vertsbydel Gamle Oslo (Konfliktrådet i Oslo 2001:3).

Konfliktrådene evalueres i 1990

Konfliktrådsordningen ble evaluert i 1990. Jeg vil her beskrive hovedfunnene. Det kan hjelpe oss å forstå hvordan konfliktrådet har vokst fram generelt. Det belyser også dilemmaet om hvor hva konfliktrådene skal være. Nergård og Halvorsen konkluderer i denne evalueringen med at konfliktrådet hadde spesielt tre problemer. *For det første* meglet konfliktrådet i få saker. En av grunnene til det var at folk ikke henvendte seg. Publikum henvendte seg ikke til konfliktrådet istedenfor politiet i straffesaker. Publikum kom heller ikke med andre typer konflikter muligens fordi konfliktrådet var markedsført som strafferettslig alternativt og at folk flest derfor ikke opplevde at det var naturlig å komme direkte. Politiet overførte heller ikke så mange saker som forventet (Nergård og Halvorsen 1990:93-94).

Det andre problemet med konfliktrådene var ifølge Nergård og Halvorsen at det blir meglet i små og bagatellmessige saker. *Det tredje og siste problemet* med konfliktrådene var dårlige rutiner. Konfliktrådene var dårlig integrert i sosialetaten som de som oftest var en del av. Da Nergård og Halvorsen skulle samle inn spørreskjema til evalueringen var det for eksempel vanskelig å få greie på hvem som hadde ansvaret for konfliktrådet (Nergård og Halvorsen 1990:94-95).

Hovedkonklusjonen i denne evalueringen var at det virket som om ordningen var bra for partene. Men den hadde fungert dårlig administrativt og organisatorisk, fordi ordningen hadde vært dårlig tilrettelagt (Nergård og Halvorsen 1999:100-101). Nergård og Halvorsen skriver at målsettingene om å skape et strafferettslig alternativ og et "nærmiljøkonfliktråd", altså et organ for sivile saker, var vanskelig blant annet fordi disse målene motvirket hverandre. De tror politiet hadde fått mer tillit til ordningen dersom konfliktrådene bare hadde behandlet straffesaker (Nergård og Halvorsen 1990:101). Nergård og Halvorsen mener videre at publikum antagelig vil kvie seg for å henvende seg til et organ der det ellers blir fokusert på straffesakene, det blir dermed en gjensidig negativ påvirkning (Nergård og Halvorsen 1990:101). Nergård og Halvorsen konkluderer med at konfliktrådet ikke har blitt et sted der publikum henvender seg fordi konfliktrådet har blitt knyttet opp mot ungdomskriminalitet og dermed fått et stigmatiserende bilde. Nergård og Halvorsen anbefalte derfor at målsettingene for konfliktråd avklares, "spesielt spørsmålet om konfliktrådene skal være et strafferettslig alternativ eller et nærmiljøtiltak som tar sikte på å fange opp både lovbrudd og andre typer konflikter" (Nergård og Halvorsen 1990:113). Nergård og Halvorsen mener dermed at konsekvensene av at konfliktrådene både skal

megle i sivile saker og straffesaker gjør at de to sakstypene motarbeider hverandre. Dessuten må det legges bedre til rette for ordningen. Her mener Nergård og Halvorsen at Sosialdepartementet har et særlig ansvar (Nergård og Halvorsen 1990:113). Ifølge Nergård og Halvorsen var det altså et dilemma allerede på 1980-tallet at konfliktrådene skulle megle i både sivile saker og straffesaker.

Hva Konfliktrådene i Oslo skulle være

Det fantes på 1980-tallet ikke skriftlig uttrykte forventninger fra barnevernskontoret om hva Konfliktrådene i Oslo skulle være. Fokuset til konfliktrådet lå imidlertid på å finne bedre måter å arbeide med ungdom og kriminalitet på enn politiets tradisjonelle metoder. Videre var det forventninger om at konfliktrådet skulle drive nettverksarbeid og dermed være forbyggende (Barnevernet 1987). Konfliktrådene var hovedsakelig ikke et organ for å løse sivile saker. Så å si alle sakene de meklet i var straffesaker med unge lovbryttere. De vanligste sakene handlet om ”grove og simple tyverier, innbrudd, skadeverk, legemskrenkelser og tyverier av motorkjøretøy” (Barnevernskontoret 1987:6.1). På tross av at det ikke var nedskrevet uttrykte forventninger, opplevde de ansatte at det hadde knyttet seg mange ulike forventninger til konfliktrådsprosjektet fra barnevernet og konfliktrådene i hele landet. Det ble blant annet forventet at konfliktrådene skulle gi publikum en mulighet til å løse konflikter utenfor rettssystemet (Barnevernet 1987:8.5). Konfliktrådet skriver i rapporten at de gjerne ville jobbe videre med informasjon til publikum slik at de kunne få andre typer konflikter også, men det hadde til da ikke vært prioritert (Barnevernet 1987:8.4). Konfliktrådene i Oslo ønsket altså å motta saker både fra politi og direkte fra publikum. De skriver at de ønsket ”å være konfliktlødere i egentlig forstand, men dette har vi ikke arbeidet systematisk med” (Barnevernet 1987:8.4). Konfliktrådene peker på flere grunner til det, en av dem kan være at de har gått ut med lite informasjon rettet mot publikum (Barnevernet 1987:8.4). Konfliktrådene i Oslo konkluderte med at de inntil da hadde vært ”et strafferettslig alternativ for ungdom som har begått lovbrudd som kvalifiserer for milde påtalemessige reaksjoner” (Barnevernet 1987:8.5). Konfliktrådene i Oslo ønsket altså både å være et alternativ til straff, slik som i prøveprosjektet i Lier, men også å være et organ for folk flest med andre typer konflikter enn de strafferettslige. Altså konflikter som i denne oppgaven kalles sivile saker.

5.3.1.1 Diskusjon om hva konfliktrådet skulle være

Dilemmaet om hva konfliktrådet skal være var ikke aktualisert i prøveperioden i Lier fordi fokuset var utelukkende på ungdom. Det var likevel tidlig diffust i hvilken grad konfliktrådene skulle være et organ for folk flest eller kun et strafferettslig organ. Vi har sett at Sosialdepartementet så på konfliktrådet som et barnevernstilbud, men både Konfliktrådene i Oslo og evalueringen fra 1990 viser til forventninger om at konfliktrådet skal megle i sivile saker i tillegg til straffesakene. En av mine informanter som hadde vært ansatt i konfliktråd siden begynnelsen, mente at det "hele tiden" hadde vært intensjoner som at konfliktrådet skulle megle i sivile saker, i tillegg til de strafferettslige.

I forhold til spørsmålet om lokal forankring i denne perioden var det sentralt at konfliktrådene skulle være en del av det kommunale systemet for å ivareta en nærhet til befolkningen.

6 Konfliktrådet blir lovregulert 1992-2004

Da Sosialdepartementet oppfordret kommunene til å opprette konfliktråd i 1983, var det tenkt som et forsøk i en toårsperiode som så skulle evalueres. Deretter skulle det avgjøres om det skulle gjøres permanent eller ikke. Ordningen ble imidlertid ikke evaluert før syv år senere i 1990 (Nergård 1990:8). Riksadvokaten tok likevel i 1988 initiativ til å lovregulere ordningen. I dette kapittelet vil jeg beskrive hvordan konfliktrådsloven ble til. Dette er interessant og viktig fordi innføring av loven er en milepæl i utviklingen av konfliktrådsordningen og initierer hva som er viktig og hva konfliktrådet skal være. Videre er det interessant å se på hvilken plass det er initiert fra lovgivere at de sivile sakene skal ha. Jeg vil se på hvordan konfliktrådet ble organisert etter at loven kom og hvordan dilemmaet om hva konfliktrådet skal være ble diskutert under lovarbeidene. Konfliktrådsordningen ble evaluert på nytt i 1996. Jeg vil både se på hvilke vurderinger som ble gjort og hvordan dilemmaet om hva konfliktrådet skal være, ble diskutert der. Disse temaene vil være med å belyse hvorfor det har blitt få sivile saker.

6.1 *Lov om megling i konfliktråd*

Det var flere grunner til at konfliktrådet ble lovregulert. For det første mente Justisdepartementet at det ville avklare uklare punkter i ordningen, slik den ble praktisert. Videre ville det gi uttrykk for at ordningen skal være et permanent strafferettslig institutt og stimulere til økt bruk av konfliktråd (Justisdepartementets a1990:3). Før loven ble innført var det retningslinjer fra Riksadvokaten som satte rammer for konfliktrådenes behandling av straffesakene (Justisdepartementet a1990:7).

Justisdepartementet hadde hovedansvaret for arbeidet med lovforslaget, men en arbeidsgruppe bestående av representanter fra Familie- og forbrukerdepartementet, Sosialdepartementet, Opplæringssenteret for konfliktråd og Riksadvokatembetet, var også med å diskutere viktige spørsmål. Lov om megling i konfliktråd ble vedtatt 15. mars 1991 (Holmboe 1995:6 og 9). Justisdepartementet ønsket ikke at loven skulle bli for detaljert, de skrev derfor en forskrift til loven, som ble fastsatt forskriften av Regjeringens 13.august 1992. Hoveddelen av loven ble iverksatt 1. september 1992. Lovens § 2, som handler om at alle kommuner skal ha konfliktråd, trådte ikke i kraft før 1.januar 1994. Slik ble at alle kommunene gitt tid til å organisere opprettelsen.

Loven har blitt endret tre ganger etter 1992. Første gang var i 2000. Den viktigste endringen var at den nedre aldersbegrensningen for meglerne ble endret fra 25 år til 18 år (Innst. O. Nr. 34 – 2000-2001 og Ot.prp. nr 79 – 1999-2000). I 2002 ble Svalbard innlemmet i ordningen i sammenheng med at lokaldemokrati ble innført (Inst O nr 126 – 2000-2001 og Ot. prp nr 58 – 2000-2001) (Holmboe 2002:43). Siste gang loven ble revidert var i 2003 som gjaldt omorganiseringen, noe jeg vil komme tilbake til i neste kapittel. Lovarbeidene til denne revisjonen av loven er Ot.prp. nr 60 – 2002-2003 og Inst. O. Nr 104 – 2002-2003.

Norge var det første landet i verden med en egen lov om megling i konfliktråd. Konfliktrådsordningen er derfor helt unik. Lignende ordninger finnes mange andre steder, men da som et alternativ til det eksisterende rettssystemet.

De viktigste endringene for konfliktrådene da loven kom, var at Justis- og politidepartementet ble ansvarlig departement og at alle kommuner måtte opprette konfliktråd. Videre ble konfliktrådsbehandling en egen straffereaksjon, og dermed en del av det differensierte strafferettssystem, som en påtalemessig beslutning. Påtalemyndigheten kan dermed benytte konfliktrådsbehandling på lik linje med andre reaksjoner som forelegg eller tilståelsesrett, dersom partene samtykker. Dessuten vektla lovarbeidene at konfliktrådet også skulle være et organ for sivile saker, noe jeg vil komme tilbake til nedenfor. Det at konfliktrådene har blitt lovpålagt, gjør at de ansatte mister noe av den friheten de hadde i hvordan konfliktrådet skulle drives. Selv om loven og forskriften setter rammer for hva konfliktrådet skal gjøre, er Lov om megling i konfliktråd en såkalt ”åpen lov”, hvor det gis muligheter for det enkelte konfliktråd til å gjøre prioriteringer innenfor de gitte rammene. I kapittel 8 vil jeg skrive om hvordan konfliktrådene i Oslo har jobbet innenfor sine rammer i forhold til sivile saker.

6.1.1 Sivile saker i loven

I lovarbeidene ble det understreket at konfliktrådet ikke bare skal megle i straffesaker. Årsaken til at det ble åpnet for sivile saker var at Justisdepartementet mente, noe Regjeringen sluttet seg til i Ot. prp nr 56 – 1989-1990, at konfliktrådet skal være åpen for saker fra andre enn politiet. Enkelte av høringsinstansene foreslo at konfliktrådene skulle være reservert for straffesaker, og at sivile saker heller kunne megles i forliksrådet (Ot.prp nr. 56 – 1989-1999:11). Departementet mente imidlertid at forliksrådet ikke var et alternativ i alle saker fordi konfliktrådet kan behandle konflikter som det kan være

vanskelig å karakterisere som rettslige i tvistemålslovens forstand, slik Holmboe også beskriver det (se nedenfor). Dessuten er forliksrådet en del av det ordinære rettsapparatet, som allerede er sterkt belastet (Ot.prp nr 56 – 1989-1990:12).

Holmboe skriver i sin kommenterte utgave av Lov om megling i konfliktråd om hvorfor konfliktrådet bør kunne behandle både straffesaker og sivile saker. Han skriver at noe av grunnlaget for megling i konfliktråd skal være så lite stigmatiserende som mulig, det vil derfor være en fordel om konfliktrådet også meglet i konflikter som ikke er straffesaker fra påtalemyndigheten. Dessuten bør konflikter mellom parter kunne håndteres i konfliktråd uansett om det er konflikt med strafferettslig aspekt eller ikke (Holmboe 2002:32).

Holmboe mener videre at det kan være uheldig at konfliktrådet måtte avvise parter som kommer direkte til konfliktrådet med en konflikt der det er begått et lovbrudd uten å måtte politianmelde (jf diskusjonen om hva som er straffesaker og sivile saker i kapittel 4). Dessuten kan det være vanskelig å trekke skille mellom straffesaker og sivile saker, slik vi så i kapittel 4. Så når konfliktrådet skal kunne ta inn lovbrudd direkte fra publikum er det ikke noe grunn til å ikke ta inn andre typer konflikter (Holmboe 2002:32-33). Konklusjonen ble at konfliktrådet skulle megle i både sivile saker og straffesaker.

Departementet mente imidlertid at behovet for lovfesting og avklaring av regelverket var størst for straffesakene. Justisdepartementet skriver i høringsbrevet at lovforslaget er skrevet med tanke på en åpen holdning om hva slags saker konfliktrådet skal megle i. Det ble foreslått et generelt innledningskapittel, som gir visse minimumsregler for konfliktrådenes saksbehandling uansett sakstype, og deretter et eget kapittel med særregler for behandlingen av straffesakene.

I dette høringsbrevet er det først og fremst de strafferettslige og straffeprosessuelle spørsmålene ved ordningen som skal behandles. Det er likevel ikke dermed meningen å begrense konfliktrådenes adgang til å ta inn saker på andre måter enn fra påtalemyndigheten (Justisdepartementets a 1990: 3-4)

Departementet foreslo også relativt få regler om saksbehandling i loven fordi konfliktrådet fortsatt var i ”støpeskjeen”, spesielt da det gjaldt behandling i de sivile sakene (Justisdepartementets a 1990: 30).

Nergård og Halvorsen anbefalte, som vi så i forrige kapittel, at konfliktrådene bør avklare hva de skal være i forholdet til dilemmaet om at de skal megle i sivile saker og straffesaker. I loven sendte oppdragsgivere signaler om at konfliktrådene både skal megle i

sivile saker og i straffesaker. Det er først da loven kom, at det eksplisitt ble et ønske fra oppdragsgiver at konfliktrådene skulle megle i sivile saker. Det hadde lenge vært en viss interesse for og ønske om også å megle i sivile sakene, i tillegg til straffesakene fra politiet.

Riksadvokaten redegjør i et rundskriv til politiet for hvilke saker politiet kan overføre og hvordan politiet skal behandle disse sakene. I rundskrivet fra 1993 skriver han også om de sivile sakene (Del II-nr.2 1993). Riksadvokaten skriver at sivile saker som regel vil være konflikter som ikke har oppstått på grunn av straffbare handlinger. Imidlertid kan mindre alvorlige straffbare handlinger, som ikke har blitt anmeldt til politiet også megles. Riksadvokaten skriver videre at i saker der straffeskyld ikke anses bevist og påtalemyndigheten ellers kan henlegge saken, kan den megles i konfliktråd som sivil sak (Del II-nr.2 1993). Det er verdt å merke seg at Riksadvokaten åpner for at politiet kan oversende saker som faller utenfor strafferettssystemet, men hvor han likevel ser verdien av at konfliktene blir meglet. En av rådgiverne påpekte at det er veldig positivt,

man kunne tenke seg at han (riksadvokaten) hadde bare tatt for seg straffesakene, den største vekten ligger der, men det at det (sivile saker) er med, er en form for godkjenning fra øverste påtalemyndighet og tenke det (megling i de sivile sakene) er kriminalitetsforebyggende (rådgiver 1)

Det betyr en anerkjennelse fra Riksadvokaten om at konfliktrådene skal være noe mer en et strafferettslig organ som behandler ungdomskriminalitet. Dette skrev han da loven kom. Det gjør at det ble eksplisitt at konfliktrådene skulle både kunne megle i sivile saker i tillegg til straffesakene også fra Riksadvokatens side. Dette står i motsetning til tidligere, da ønsket og forventningen om at konfliktrådene skulle behandle sivile saker var svakere.

6.2 Organisering:

Da loven om konfliktrådene kom, ble ordningen organisert på en ny måte: Justis- og politidepartementet ble ansvarlig for ordningen, for faglig veiledning og opplæring. Justis- og politidepartementet var ansvarlig for utgiftene, mens fylkesmannen fordelte midlene etter bestemmelser fra departementet. Fylkesmannen skulle også føre "tilsyn med at konfliktrådets virksomhet utøves i samsvar med fastsatte lover og regler" (forskriftens § 4). Kommunene var ansvarlig for opprettelse og administrasjon av konfliktrådet de lokale konfliktrådene, som nå skulle være et eget organ i kommunen, i motsetning til tidligere, hvor de var en del av en etat. Videre var kommunene ansvarlig for den daglig driften. Flere

kommuner kunne imidlertid opprette konfliktråd sammen såkalte interkommunale konfliktråd, en av kommunene var i så fall vertskommune. I 1996, da den siste evalueringen av konfliktrådene ble gjort var det fire kommunale, fire delkommunale (Oslo) og de resterende 36 interkommunale konfliktråd (Agenda 1996:41). Av totalt 44 konfliktråd var det i 14 konfliktråd som betjener på under 50 000 personer, mens flertallet på 30 konfliktråd betjener en innbyggermasse på mer enn 50 000 (Agenda 1996:40). 26 av 44 konfliktråd består av seks eller flere kommuner (Agenda 1996:40). Den mest vanlige plasseringen av konfliktrådene i kommunen var under rådmannskontoret (halvparten av konfliktrådene). Mens 15 av 41 konfliktråd var plassert under sosialetaten eller i helse- og sosialsektoren (Agenda 1996:40). I 2003 var antallet konfliktråd redusert til 36, da var 34 interkommunale og kun Sandefjord og Oslo kommune hadde egne konfliktråd. Hvert konfliktråd dekte dermed relativt store geografiske områder og mange innbyggere. Selv om konfliktrådene ble et statlig ansvar forsøkte oppdragsgivere å ivareta form for lokal forankring ved at kommunene hadde det dagelige ansvaret. Interkommunale konfliktråd vil bli diskutert i forbindelse med lokal forankring nedenfor.

6.2.1 Organiseringen av Konfliktrådene i Oslo

Da loven kom, hadde Oslo allerede konfliktråd. De ble som tidligere beskrevet reetablert mellom 1990-92. I 1993 ble de fire konfliktrådene samlokalisert i Oslo sentrum. De fire konfliktrådslederne var sidestilt i flat struktur, hvor lederoppgavene var fordelt mellom de fire. Hver konfliktrådsleder hadde da ansvar for hver sin region i Oslo, Oslo Nord-Øst, Oslo Syd, Oslo Vest og Oslo Sentrum. Fellesoppgaver ble fordelt mellom konfliktrådslederne, slik at en hadde ansvar for personal, en annen for informasjon, en tredje for planarbeid og en fjerde budsjett/økonomi. De fire konfliktrådslederne var administrativt underlagt avdelingssjef for sosiale tjenester bydel Gamle Oslo (Konfliktrådene i Oslo 1996:1). Konfliktrådene hadde en førstesekretær som gjorde de daglige kontorrutinene.

6.3 Dilemma om sivile saker og straffesaker

Etter å ha skrevet om loven og organiseringen vil jeg i dette avsnittet beskrive hvordan dilemmaet om konfliktrådet hovedsakelig skal ha sin tyngde for sivile saker eller straffesaker ble diskutert i lovarbeidene.

Da loven ble innført, ble det som vi har sett åpnet for at ordningen skulle behandle både straffesaker og sivile saker. For å ivareta lokal tilhørighet og få konflikter direkte fra folk, foreslo Justisdepartementet i høringsbrev at konfliktrådene ble opprettet i kommunestyreloven § 25 som et kommunalt utvalg (Justisdepartementet a 1990:13). Kommunenes Sentralforbund skrev imidlertid at de er

imot ordninger hvor kommunale ordninger skal utføre statlige oppgaver eller hvor kommunene blir tillagt økonomisk eller administrativt ansvar for virksomheten i statlige organer (Inst 0 nr 21 – 1990-91:6).

Kommunenes Sentralforbund skriver videre at de ser på konfliktrådet som en del av rettspleien og mener dette er en statlig oppgave. De mener derfor at staten bør ha fullstendig ansvar, økonomisk og administrativt, og at de bør organiseres som statlige organer (Inst 0 nr 21 – 1990-91:6). Justiskomiteen spurte derfor departementet om de hadde vurdert statlig organisering, og ikke kommunal. Departementet svarte at statlig eller kommunal organisering ble vurdert under lovforberedelsene. Departementet skriver imidlertid at det har ”vært en grunnleggende idé ved ordningen at den skal bidra til å bringe konflikter tilbake til lokalsamfunnene. Det er derfor viktig at ordningen ble lagt til kommunene, ikke til staten” (Justisdepartementet b 1990:2). Da loven kom bestemte imidlertid justiskomiteens flertall at konfliktrådene skulle være en del av rettspleien. Dermed ble konfliktrådet et statlig ansvar.

Det betyr at konfliktrådsordningen ble endret fra kommunalt organisert nærmiljøtiltak, som det var foreslått i høringsbrevet, til statlig organisert organ som del av strafferettssystemet i Justiskomiteens innstilling. Justiskomiteen skrev imidlertid at selv om det åpnes for at kommuner kunne samarbeide om opprettelsen av konfliktråd var nærhet og kjennskap til lokalmiljøet viktig i arbeidet med konfliktløsning (Inst 0 nr 21 – 1990-91:3). Dette er et viktig poeng fordi det sier noe om hvor vanskelig det har vært for konfliktrådene å skulle tilrettelegge for både straffesaker og sivile saker. Denne diskusjonen avspeiler hvordan det er et dilemma i konfliktrådsordningen mellom at konfliktrådene på den ene siden er en del av rettspleien og dermed et statlig ansvar og på den andre siden er organ for folk flest i deres nærmiljø. Konfliktrådet var tenkt organisert som et nærmiljøorgan, men siden konfliktrådene også skulle være en del av strafferettssystemet ville ikke kommunene ha ansvaret fordi det er statens ansvar, noe staten tok.

6.4 Evaluering 1996

Noen få år etter at loven kom, ble den evaluert (Agenda 1996, Dullum 1996 og Statskonsult 1996). Agenda vektla spesielt to spørsmål som går på i hvilken grad konfliktrådene er effektive i forhold til å nå målene med ordningen og om det kan gjøres noe for å bedre effektiviteten (Agenda 1996:23). Mens Jane Dullum, ved Institutt kriminologi og rettssosiologi, så på hvilke type konflikter som blir behandlet i konfliktrådet, hvor de spesielt vurderte dilemmaet mellom sivile saker og straffesaker. Videre så de på hvem som henviser saker til konfliktrådet, i hvilken grad konfliktrådet blir profesjonalisert i motsetning til en legmannsordning. Dessuten diskuterte de hvilken betydning konfliktrådet har for nabolag (Statskonsult 1996:6). Jeg vil først og fremst vektlegge evalueringenes diskusjon om dilemmaet om i hvilken grad konfliktrådene skulle være et sted for sivile saker eller straffesaker.

Agenda skriver i sin rapport at konfliktrådet manglet en helhetlig strategi. Ulike konfliktråd hadde ulik praksis og vektlegging av hva konfliktrådet skulle være. Noen konfliktrådesledere var mer opptatt av at konfliktrådet skulle være et nærmiljøorgan, mens andre var mer opptatt av konfliktrådet som et strafferettslig organ (Agenda 1996:170). I tillegg hadde ulike politikamre ulik praksis i hva slags saker de overførte, hvor mange saker og sakenes alvorlighetsgrad (Statskonsult 1996:10). Agenda mente derfor at konfliktrådet burde avklare en strategi for hva de ville være i forhold til dilemmaet mellom hovedfokuset på sivile saker og straffesaker (Agenda 1996:170). Agenda anbefalte at ansvaret for konfliktrådene ble samlet ett sted, enten ved at kommunene eller staten overtok ansvaret. Disse anbefalingene vil jeg komme tilbake til i neste kapittel.

Dullum vektlegger i større grad konfliktrådenes sivile oppgave enn det Agenda gjør. Dullum påpeker at konfliktrådet, etter at loven trådte i kraft ikke skulle være slik som prøveprosjektet i Lier, hvor målgruppen var ungdom. Hun mente derimot at konfliktrådet skulle være ”bredt anlagte konfliktløsningsorganer” (Dullum 1996:153). Konfliktrådene hadde imidlertid ikke blitt det. Konfliktrådene hadde kun 6 % sivile saker. Dullum konkluderte dermed med at den sivile delen av loven ikke var oppfylt. Dullum skriver at konfliktrådsordningen fremdeles var knyttet opp mot strafferettslige konflikter der ungdom var involvert, og at de fleste sakene kom fra politiet (Dullum 1996:153).

Dullum peker på flere grunner til at det er få sivile saker i konfliktrådene. En grunn kan være at det ble fokusert på at ordningen var egnet for ungdom. Dessuten valgte mange konfliktråd å knytte seg opp mot politiet. Måten konfliktrådene var organisert på, kan ha

bidratt til at det var få sivile saker. Dullum peker på at mange konfliktråd var interkommunale, og dekket store geografiske områder. Dette kan bidra til å fjerne konfliktrådene fra lokalsamfunnene. Befolkningen opplevde dermed ikke konfliktrådet som et sted det var naturlig å henvende seg når de er i konflikt (Dullum 1996:154). Dette vil jeg komme tilbake til nedenfor.

I forbindelse med dilemmaet om hva konfliktrådet skal være, skriver Dullum at dersom ideen er at konfliktrådet skal være en del av et nærmiljø, vil ikke politiet være den instans som det er mest naturlig å knytte seg tett opp mot. Dersom ideen er at konfliktrådet skal være et alternativ til de ”milde” strafferettslige reaksjonene og en del av det nyanserte strafferettslige reaksjonsapparatet, er det derimot viktig at konfliktrådet knytter seg opp mot politiet (Dullum 1996:98). Dette utgjør kjernen i dilemmaet slik jeg presenterte det i avsnitt 6.1.

Nils Christie bidro i evalueringen til Dullum (1996). Også Christie mener at konfliktrådene har et ubrukt potensial når det gjelder sivile saker. Han anbefalte derfor at konfliktrådenes virksomhet bør dreies i denne retningen. Christie skriver videre at ”vanlige mennesker må få en forståelse av at konfliktrådet kan være et alternativ for dem i hverdagskonflikter” (Dullum 1996:158). For å oppnå det må konfliktrådet bli flinkere til å gi informasjon om at de ikke bare megler i ungdomssaker, men megler i konflikter med alle aldersgrupper. Christie mener at dersom konfliktrådet skal bli et naturlig valg, må de være tilgjengelig for folk flest. Da må det være lokalt forankret. Christies forslag i ”Konflikt som eiendom” var det samme. Dette illustrerte han ved bruk av eksempelet fra Tanzania, der rettssaken skjedde lokalt i landsbyen og hvor de som var mest involvert i konflikten var mest aktive i diskusjonene. Men hvor også andre som bodde i landsbyen var aktive i og kom med kommentarer, forslag, opplysninger om hvordan ting hadde blitt gjort tidligere i landsbyen og så videre. Det betyr at dette som skjedde var lokalt forankret, det var en del av nærmiljøet, dette ses i motsetning til i rettssystemet, hvor partene ikke deltar på samme måte.

Statskonsult skriver i sin konklusjon av evalueringene til Dullum og Agenda at lovens forarbeider og selve loven understreker at konfliktrådsordningen ikke skal være et enten/eller i forhold til dilemmaet om hvilken rolle sivile saker og straffesaker skal ha, men et både/og. ”Konfliktrådene skal i henhold til loven være et alternativ til behandling av straffesaker og bringe alle slags konflikter tilbake til lokalsamfunnene, og på likeverdig grunnlag håndtere både sivile saker og straffesaker” (Statskonsult 1996:13).

Statskonsult konkluderte i 1996 med at ”Formålet med konfliktrådsloven *kan* vektlegges og *blir* vektlagt ulikt – i så vel de to evalueringsrapportene som i konfliktrådene selv” (Statskonsult 1996:13). Statskonsult skriver videre at dette gjør det ”problematisk å vurdere om konfliktrådene fungerer etter formålet, fordi formålet kan forstås ulikt” (Statskonsult 1996:13). Det største skillet går mellom dem som mener at konfliktrådet skal ha sitt tyngdepunkt innenfor det sivile samfunn og dem som mener tyngdepunktet bør ligge innen for strafferettspleien. Statskonsult skriver videre at også Agenda og Dullum vektlegger intensjonen med konfliktrådsloven på ulik måte. Agenda vektlegger konfliktrådet som et organ knyttet til strafferettspleien som alternativ til tradisjonell strafferettslige reaksjonsformer, mens Dullum viser til og legger vekt på lovens intensjon om at konfliktrådene skal føre konflikten tilbake til det sivile samfunnet (Statskonsult 1996:9). Statskonsult skriver at videre utvikling av konfliktrådsordningen krever en avklaring av om konfliktrådet skal ha sin tyngde som straffeorgan eller sivilt organ. De mener at konfliktrådene står overfor utfordringer med sin sivile oppgave, dersom balansen fortsatt er målet (Statskonsult 1996:13). De ser på om andre spørsmål som vurderes i evalueringen på en eller annen måte har sammenheng med dette hovedspørsmål. Derfor har den videre utviklingen sammenheng med en avklaring av hva konfliktrådene skal være (Statskonsult 1996:13). Statskonsults konklusjon viser hvor stort dilemmaet er mellom at konfliktrådene både skal behandle sivile saker og straffesaker.

Evalueringsene fra 1996 anbefaler, som evalueringen fra 1990 (Nergård og Halvorsen 1990), altså at konfliktrådene bør avgjøre om det hovedsakelig skal være et sted for sivile saker eller for straffesaker.

6.5 Lokal forankring i forhold til store konfliktråd:

Vi så at konfliktrådene ble endret lovearbeidene fra et organ tilknyttet et nærmiljø til et statlig organisert organ som del av strafferettssystemet. Nærmiljøhensynet har likevel vært sentralt i hele historien. Dette skulle, etter at loven kom, bli ivarettatt ved at alle kommuner skulle ha konfliktråd. Da loven kom ble det en mulighet for at kommuner kunne opprette konfliktråd i fellesskap såkalte interkommunale konfliktråd. Dette skulle være en løsning for små kommuner, der det i praksis var vanskelig å opprette eget konfliktråd. I praksis opprettet, slik vi har sett i avsnitt 6.2, de fleste kommuner interkommunale konfliktråd, ikke bare de små kommunene. Før den siste omorganiseringen var det bare to kommuner som hadde egne konfliktråd. Før loven trådte i kraft, i 1992, var det 86 konfliktråd. I 1995,

året etter at alle kommuner skulle ha opprettet konfliktråd, var antallet konfliktråd 48. Det betyr at antallet konfliktråd nesten ble halvert med innføring av loven. Dette førte til at mange konflikter blir tatt ut av lokalsamfunnet, noe som førte til at det ble vanskeligere for publikum å henvende seg, fordi avstanden ble stor mellom konfliktrådskontorene og nærmiljøet der folk bor (Falck 1995:90-91).

Det at flertallet av konfliktråd er interkommunale kan stå i motsetning til målet om å styrke lokalsamfunnets evne til å løse konflikter. Grunnen til det er at avstanden som oppstår til konfliktråd og befolkning kan gjøre at det ikke blir et naturlig sted å henvende seg med konflikter. I 1995 var 40 % av de meglede sakene tilknyttet vertskommunene, noe som kan støtte en slik tolkning (Statskonsult 1996:11). Statskonsult skriver også at

hvorvidt sentralisering i de store byene og ordningen med interkommunale konfliktråd skal vurderes som en ulempe eller en rimelig ordning, bør ses i lys av tydeliggjøringen av formålet. Hvis det skal legges vekt på å føre konflikten tilbake til lokalsamfunnet, kan det virke uheldig med interkommunale og sentraliserte løsninger. Men hvis konfliktrådene skal legge vekt på likhet ved behandling av straffesaker, er det kanskje nødvendig med et visst fagmiljø for konfliktrådsledere (Statskonsult 1996:14).

Statskonsult skriver videre at andelen sivile saker er for lav til at man kan si at konfliktrådet oppfyller sin sivile oppgave (Statskonsult 1996:11).

Konfliktrådene i Oslo og lokal forankring

Da loven kom, påvirket den ikke organiseringen av Konfliktrådene i Oslo. Konfliktrådene ble samlokalisert i 1993 uavhengig av loven. De gikk da bort fra å være del av ulike nærmiljø. Det ble etablert et felles kontor i Rådhusgaten i Kvadraturen i Oslo sentrum, som er et strøk som få bor i. Dette avsnittet handler om de ansattes erfaring med å være desentralisert, slik de var fra de ble opprettet i 1990-92 til mars 1993. Årsaken til at konfliktrådene ønsket å samlokalisere seg var at de erfarte at det var tungt og ensomt å jobbe alene ute i bydelen. Dessuten var ikke konfliktrådene tilgjengelige for publikum dersom konfliktrådslederne var i opptatt møter med hverandre eller samarbeidspartnere, ved sykdom eller ferie. En samlokalisering ville øke tilgjengeligheten ved at det var større sjanse noen kunne ta telefon eller snakke med folk som kom innom (rådgiver 2). En av rådgiverne mente at det at konfliktrådet "ligger ved siden av Essoen" i et nærmiljø, ikke behøver ha noe positiv konsekvens dersom kontoret ofte er stengt (rådgiver 2). Erfaringene Konfliktrådene Oslo gjorde er således sammenfallende med de funnene Agenda og Dullum

gjorde i 1996. Begge disse evalueringene viste at det kunne være ensomt og sårbart og ha en desentralisert ordning, slik den ble praktisert. Det vil jeg komme tilbake til i neste kapittel.

Meningene om dette er imidlertid ikke samstemte. En av rådgiverne synes at samlokaliseringen gikk utover muligheten til å synliggjøre at konfliktrådene megler i konflikter fra folk flest (rådgiver 1). Selv om det er mange fordeler med å være sentralisert, mener flere av de ansatte at det er en medvirkende årsak til at det er få sivile saker. ”Hadde vi hatt enheter i en del bydeler to ganger i uka, betjent av meglere, tror jeg at terskelen hadde vært lavere for å ta kontakt” (rådgiver 1). En av de andre rådgiverne, som hadde jobbet i konfliktrådet i mange år, fortalte at det var mye lettere å sette seg i bilen å stikke innom samarbeidspartnere da hun jobbet ute i bydelen. Det førte til at hun hadde mye tettere kontakt med dem den gangen sammenlignet med i dag (rådgiver 3). Hun erfarer at den umiddelbare kontakten er tapende, i dag må besøk ute i lokalsamfunn planlegges i større grad og avstanden fra kontoret til ”ute” er større. Videre har hun erfart at det var lettere å komme i kontakt med folk da hun jobbet ute i bydelene (rådgiver 3). Konfliktrådene i Oslo opplevde dermed både at det var fordeler og ulemper å være lokalt forankret.

Dette illustrerer hvilket dilemma det er i konfliktrådsordningen og hvilke kryssende forventninger som finnes i konfliktrådene, i Mertons terminologi kan dette betegnes som et krysspress. Det er forskjell på hva intensjonene var og hvordan ordningen ble praktisert i praksis. Ønsket om å ivareta lokal forankring ble vanskelig fordi det ble veldig upraktisk og tungvint for de ansatte.

Konfliktrådsloven gjorde at ordningen dekket hele Norge, men gjorde i praksis til at det ble færre konfliktrådet fordi kommuner slo seg sammen i interkommunale. Informantene i Konfliktrådene i Oslo hadde opplevd både fordeler og ulemper med være desentralisert.

7 Konfliktrådene omorganiseres 2004

Konfliktrådene ble fra 1. januar 2004 omorganisert. Jeg vil først beskrive hvordan konfliktrådsordningen ble organisert. Videre vil jeg se på hva som var årsakene til omorganiseringen. Til slutt vil jeg diskutere hvordan spørsmålet om hvordan konfliktrådet skal organiseres ble drøftet og hvordan det ble diskutert hvordan den nye organiseringen skal ivareta lokal forankring.

7.1 Omorganisering fra 2004

Etter omorganiseringen overtok staten det fulle administrative, faglige og økonomiske ansvaret for konfliktrådene. Ordningen ble organisert i tre nivåer: Konfliktrådene på lokalt nivå, sekretariatet for konfliktrådene på sentralt nivå og Justisdepartementet som overordnet ansvarlig organ. I Justisdepartementet er det en ansatt som jobber med konflikttråd i en 50 %-stilling. Det nyopprettede sekretariatet har ansvaret for den faglige og administrative driften av konfliktrådene. Sekretariatet har direktoratfunksjon. De fører tilsyn med at konfliktrådets virksomhet utøves i samsvar med fastsatte lover og regler. Sekretariatet har dessuten ansvaret for faglig veiledning og opplæring (forskriften av 19. Des 2003 §§ 3, 4 og 5). Sekretariatet har personalansvar for konfliktrådslederne og ansvar for opplæring av meglere. Sekretariatet skal også profilere konfliktrådene utad (Granerud 2003:4-5). I sekretariatet er det ansatt 7 personer til 6,6 stillingshjemler.³ Sekretariatet er lokalisert i tilknytning til Konfliktrådet i Oslo og Akershus. Antallet konfliktråd ble redusert fra 36 til 22.

Da konfliktrådsordningen ble omorganisert i 2004 ble Konfliktrådene i Oslo og Akershus samlokalisert for å skape et større faglig miljø. Det er 10 personer ansatt på kontoret og er dermed det største konfliktrådet i Norge. Andre konfliktråd rundt i landet har 1-2 ansatte. Flere ansatte kan gjøre at det er lettere å ha et inspirerende fagmiljø og de ansatte kan fordele oppgaver seg i mellom.

Justisdepartementet satte i 2001 ned en arbeidsgruppe som skulle se på ulike modeller for hvordan konfliktrådene i framtiden skulle bli organisert (Justisdepartementet 2002). Denne arbeidsgruppen sluttet seg til Agendas vurderinger om statlig overtagelse, og

³ Tall fra vår 2005

foreslo at ordningen ble lagt som en egen etat under Justisdepartementet (Ot.prp. nr. 60 – 2002-2003:3). Slik det endte i loven. Et par av høringsinstansene mente imidlertid at konfliktrådene fortsatt burde være en kommunal ordning i samsvar med ideen om lokal forankring, og beklaget av lovgivere ønsket en statlig organisering (Ot.prp. nr 60 – 2002-2003:4).

Bakgrunnen for omorganiseringen var at oppdragsgiverne ønsket å styrke konfliktrådsordningen og øke bruken av konfliktråd (Ot.prp. nr. 60 – 2002-2003:5). Da konfliktrådsordningen ble evaluert i 1996 anbefalte Agenda at ansvaret for ordningen ble samlet ett sted, enten ved at kommunene eller staten tok over hele ansvaret. De fleste konfliktråd var interkommunale konfliktråd med en vertskommune hvor kontoret lå, og hvor flere kommuner var inkludert. Det viste seg at mange konfliktråd så det som problematisk at ledelses- og styringsansvaret var splittet, fordi det betydde at konfliktrådene hadde to overordnede å forholde seg til, både vertskommunen og fylkesmannen. Samtidig som ansvarsforholdet i praksis var uklart mellom vertskommunene og fylkesmannen (Agenda 1996:45).

Ifølge evalueringen til Agenda hadde representanter fra kommunene ikke et ”eierforhold” til konfliktrådet, og konfliktrådslederne hadde liten eller ingen kontakt og tilknytning til vertskommunen (Agenda 1996:45). Intensjonen om å styrke lokalsamfunnets evne til å løse konflikter ble derfor ikke ansett som oppnådd (Ot.prp. 60 2002-2004:4), med den daværende ordningen.

Vi har sett at organiseringen med ansvarsdeling mellom Justisdepartementet, fylkesmannen og kommunene var et forsøk på å favne om både tilrettelegging for lokal forankring og konfliktrådene som et sted for straffesakene. I praksis ble det ifølge evalueringene vanskelig å balansere oppgaven mellom å megle i sivile saker og straffesaker.

Fordelen med at kommunene eventuelt hadde overtatt hele ansvaret for ordningen er at den lokale forankringen lettere ville blitt ivaretatt. Den største ulempen ville ha vært at noen kommuner ville ha prioritert konfliktråd høyere enn andre. Forskjeller som var mellom konfliktrådene før omorganiseringen kunne ha blitt forsterket ved at noen konfliktråd ville ha knytte seg nærmere til strafferettspleien og andre ville ha prioritert konflikter fra publikum (Agenda 1996:166). Ved at staten overtar ansvaret for konfliktrådene ville styringen av konfliktrådene bli mer lik, mente Agenda. Derfor ville det bli lettere å styre ordningen i ønsket retning (Agenda 1996:166). Agenda anbefalte at dersom oppdragsgivere ønsket at konfliktrådene skulle ”utvikles med uforminsket styrke,

vil en statlig organisering være det mest nærliggende” (Agenda 1996:171). Dessuten ville likebehandling bli bedre ivaretatt ved en statlig organisering og konfliktrådene ville bli mer like (Agenda 1996:171). Ulempene med statlig organisering er, som vi skal se, at den lokale forankringen ikke er så lett å ivareta. En grunn til omorganiseringen var dermed at ansvaret og styringen med konfliktrådene ikke fungerte tilfredsstillende.

En annen grunn til at konfliktrådsorganiseringen ble endret var at ordningen var sårbar ved sykdom og ferie. Også manglende engasjement hos de ansatte kunne være et problem. Noen konfliktrådsledere hadde jobben ved et konfliktråd som deltidsjobb. Det kunne føre til dårligere kvalitet og lang saksbehandlingstid (Ot.prp. nr 60 – 2002-2003:3). Mange konfliktrådsledere jobbet alene og hadde derfor et ensomt arbeid med liten faglig felleskap i det daglig arbeidet (Agenda 1996:164). Dette var også en erfaring mine informanter i Konfliktrådene i Oslo gjorde seg Det er noe jeg vil komme tilbake til i neste kapittel. Før omorganiseringen hadde de ansatte omtrent en tredel av konfliktrådene deltidsstillinger på mellom 10 % til 75 %. Oppdragsgivere håpet at konfliktrådene ville bli mindre sårbare ved at det ble flere hele stillinger. En reduksjon av antall konfliktråd ville ”dessuten øke tilgjengeligheten for både publikum og samarbeidspartnere som påtalemyndighet”, mente man (Ot.prp. nr 60 – 2002-2003). Antallet konfliktråd ble redusert for å få flere heltidsstillinger og utnytte ressursene bedre.

I tilfeller mellom 1992-2004 der konfliktråd ikke fungerte godt, kunne departementet ikke gjøre noe annet enn å påpeke det gjennom brev til fylkesmannen. Fylkesmannen på sin side, kunne bare kommunisere med det aktuelle konfliktråd. uten at de hadde noen sanksjonsmuligheter (Ot. prp. nr. 60 – 2002-2003:3). Med et nytt sekretariat ville dette bli endret ved at det var klarere styringslinjer. En av rådgiverne mente det var veldig positivt sekretariatet ble opprettet, fordi det tidligere hadde vært tilfeldig hva som skjedde i ulike konfliktråd. Mye ble styrt av konfliktrådsledernes interesse. Nå ville det bli mindre forskjeller (rådgiver 1).

Intensjonen med omorganiseringen var å styrke konfliktrådet, tydeliggjøre styringslinjene og få til en mindre sårbarhet innad. Resultatet ble at konfliktrådsorganisasjonen passer bedre for straffesakene fordi antall kontorer blir redusert. I den siste omorganiseringen av konfliktrådsordningen ble ordningen som helhet mer sentralisert. Alle konfliktrådene rundt i landet ble slått sammen til større geografiske enheter. Lovgivere har altså har gått bort fra noen av den opprinnelige intensjonen om at konflikter skal løses lokalt. Det viser hvor vanskelig det er for konfliktrådene å organisere konfliktrådene på en måte som passer for begge sakstypene. Flere av mine informanter

(rådgiver 2, direktør og seniorrådgiver 1) ga uttrykk for at de mente at denne omorganiseringen var bra for konfliktrådene nå, samtidig som de mente at konfliktrådene på lang sikt kan utvikle seg mer i retning av en eller annen form for desentralisering.

7.1.1 Lokal forankring

Konfliktrådene er i dag ikke lokalt forankret, slik de framstår med 22 kontorer rundt i landet. Bakgrunnen til opprettelsen av konfliktrådene og gjennom konfliktrådshistorien har det vært et sentralt poeng at konfliktrådene skal være lokalt forankret. Temaet er derfor viktig for å utforske forståelse av den plassen sivile saker har i konfliktrådet har fått.

Justiskomiteen skriver imidlertid at konfliktrådene etter 2004 også vil være lokalt organisert. ”Komiteen understreker at den lokale tilknytningen til de enkelte kommunene blir videreført, og er enig i at megler fortsatt skal rekrutteres i alle landets kommuner” (Inst.O. nr 104 – 2002-2003). I Odelstingsproposisjonen fra samme år understreket politikerne at den lokale forankringen blir ivarettatt av at meglere kommer fra kommunene (Ot.prp. nr 60 – 2002-2003:5). I et høringsbrev skriver Justisdepartementet at konfliktrådsordningen fortsatt vil framstå som et lavterskelstilbud ved at meglere er rekruttert fra alle kommuner og har en

stor idealistisk interesse og et engasjement i forhold til meglingsaktivitetene samtidig som de i meglingsmøtene kan dra nytte av nærhet til og kunnskap om parternes eget lokalmiljø (Justisdepartementets 2002 4.2.7)

I politikernes øyne er det altså nå meglere, og ikke organiseringen av ordningen som skal sørge for den lokale forankringen. Meglerne skal være representert fra alle kommuner. Dullums erfaring var imidlertid at ”meglerne lever en forholdsvis anonym tilværelse i sine kommuner” (Dullum 1996:62). Dullum fikk bare kjennskap til noen få eksempler på meglere som har spilt en aktiv rolle i sitt lokalsamfunn. Ett unntak er en konfliktrådsleder som forteller om en av sine aktive meglere i en mindre kommune på Vestlandet: ”AA er på en måte konfliktrådet i denne kommunen” (Dullum 1996:89). Dette kan imidlertid være forskjellig fra et lite sted der mange kjenner hverandre, enn i en storby som Oslo. Min erfaring som megler i Konfliktrådet i Oslo og Akershus, er at de ansatte sendte meg eller andre meglere jeg snakket med saker på grunnlag av hvor vi bodde, men heller på grunnlag av type konflikt. I meglingen kom det heller ikke fram hvor jeg bodde. Dette kan indikere at folk flest ikke opplever konfliktrådet som lokalt forankret uansett om meglere er lokale.

Dullum refererer til et prosjekt i Konfliktrådet i Kristiansand hvor det i 1993 ble opprettet et ”nærmiljøkonfliktråd” i en bydel på 7000 innbyggere. Hensikten var å få flere

typer konflikter enn dem politiet oversender. Erfaringene de gjorde seg i dette prosjektet var at de fikk flest henvendelser etter at kontoret hadde vært i gang en tid, og at det kom flest henvendelser fra det området der kontoret var plassert (Dullum 1996:86). Dette kan bety at organiseringen av konfliktrådene etter 2004 ikke ivaretar den lokale tilknytningen til nærmiljø, slik som et av formålene med konfliktrådene er. Omorganiseringen hadde positive konsekvenser for andre sider ved konfliktrådsvirksomheten enn arbeidet med de sivile sakene med lokal forankring.

Etter at konfliktrådene i Oslo og Akershus har blitt slått sammen, har det ikke blitt noe lenger avstand for befolkningen i Oslo til konfliktrådskontoret. Dette skyldes at kontoret også før omorganiseringen lå i sentrum. Oslokontoret har således vært sentralisert siden de fire konfliktrådene ble samlokalisert i 1993. I Akershus har det imidlertid blitt lenger avstand mellom konfliktrådskontoret og befolkningen i Akershus, ved at konfliktrådskontoret i dag ligger i Oslo sentrum i motsetning til i Follo, Romerike og Bærum. Etter omorganiseringen dekker Konfliktrådet i Oslo og Akershus følgende kommuner: Aurskog-Høland, Eidsvoll, Hurdal, Nannestad, Gjerdrum, Nittedal, Ullensaker, Fet, Rælingen, Nes, Skedsmo, Lørenskog, Enebakk, Sørumsdal, Vestby, Ås, Ski, Frogn, Oppegård, Asker, Bærum og Oslo. Det er altså langt geografisk mellom konfliktrådskontoret i Oslo sentrum og kommunene som blir dekt.

Sammenslåingen av konfliktrådskontorene i Oslo og Akershus har ført til at det har blitt flere ansatte på kontoret, slik at det har blitt et bredere faglig miljø. I tillegg kan noen av de ansatte behandle sakene fra politiet, som ikke krever så mye arbeid fra konfliktrådets side og sende disse sakene ut til meglerne raskt, mens andre kan jobbe mer med omfattende konflikter og mer langsiktig med for eksempel konflikthåndtering i bomiljø (rådgiver 1). Det er en klar fordel at konfliktrådet kan få jobbet med mer enn det lovpålagte. En av seniorrådgiverne sa ”det er de som er flere på kontoret som har de spennende prosjektene”. Det er ikke dermed sagt at Konfliktrådet i Oslo og Akershus vil komme til å bruke denne eventuelle kapasiteten på å arbeide med de sivile sakene, men de kan ha et valg i større grad enn tidligere.

Kontorene til Konfliktrådet i Oslo og Akershus og sekretariatet ligger i samme bygning Teatergaten rett ved Tinghuset og regjeringskvartalet. Det betyr at det er kort avstand til departementet og strafferettssystemet. Det kan være med på å holde både en formell og uformell kontakt mellom konfliktrådet og andre fagmiljøer. På den andre siden

er avstanden til brukerne, partene i konflikt, lenger. Nærmiljøet til Konfliktrådet i Oslo og Akershus består av bymiljø i sentrumsnært område, som i liten grad er preget av boliger.

Det er lenger avstand i en storby mellom de forskjellige aktørene. Det kan derfor være vanskeligere her enn andre steder å nå fram til publikum. På mindre steder er det et mer oversiktlig miljø og det er lettere å vite hvem konfliktrådet skal henvende seg til og hvordan. I en uformell samtale med en advokat i Sandefjord fortalte han meg at han hadde anbefalt parter som hadde henvendt seg til ham om heller å megle konflikten i konfliktrådet. Han hadde fått tillit til konfliktrådet blant annet fordi han kjente konfliktrådslederen privat. Slike situasjoner oppstår lettere på mindre steder, enn i en større by, som Oslo. I Oslo er det lengre avstander, flere instanser, større utskifting av folk og ikke så lett å få til uformelle nettverk.

Kapittel 5,6 og 7 har handlet om konfliktrådshistorien. Vi har sett hvordan ordningen har utviklet seg fra det første prøveprosjekt i 1981 til dags landsdekkende konfliktråd. Fra å ha sett på utviklingen av ordningen som helhet og Konfliktrådene i Oslo sin utvikling vil jeg i neste kapittel se nærmere på hvordan Konfliktrådene i Oslo har jobbet med de sivile sakene.

8 Sivile saker i Konfliktrådene i Oslo

Tema for de siste kapitlene har vært en historisk gjennomgang av konfliktrådshistorien hvor jeg hovedsakelig har sett på hvordan konfliktrådsordningen har utviklet seg på makronivå. Konfliktrådsloven er en åpen lov som gjør at hvert konfliktråd har et visst handlingsrom til å vektlegge hva de ønsker å jobbe med. Tema for dette kapittelet er hvordan Konfliktrådene i Oslo har jobbet i forhold til de sivile sakene og hvilke erfaringer de ansatte har med dem. I tillegg vil jeg beskrive to store prosjekter som Konfliktrådene i Oslo har brukt mye tid på.

8.1 Hvordan har Konfliktrådene i Oslo jobbet i forhold til sivile saker?

Konfliktrådene i Oslo har ikke jobbet så mye med sivile saker, jeg vil derfor bruke en del plass på å skrive om hvorfor de ikke har gjort det. Det bilde jeg her danner er basert på intervjuene, intern evaluering og årsberetninger. Det virker som sentrale årsaker til at det er få sivile saker er at konfliktrådet ikke er kjent for folk flest og at konfliktrådene ikke har informert godt nok. Det er en kjensgjerning det ser ut som alle informantene mine er enig i. Hvorfor har så ikke Konfliktrådene i Oslo jobbet mer aktivt i forhold til de sivile sakene, og informert mer om konfliktrådets arbeid?

En av grunnene informantene nevner er at det i begynnelsen gikk mye tid med til først å etablere de fire konfliktrådene. Det tok derfor tid å finne ut hvordan de fire konfliktrådslederne skulle samarbeide. De erfarte fort at det beste ville være å jobbe på samme kontor. For å samlokalisere måtte det en beslutning til i bystyret, og siden tok det tid å samlokalisere de fire konfliktrådskontorene (rådgiver 3, årsberetning 1993⁴). Det å starte opp konfliktrådene tok dermed tid.

Ansatte i Konfliktrådene i Oslo skriver i en intern evaluering et års tid etter samlokaliseringen i 1994, at de var fornøyde med erfaringene de har gjort ved å være lokalisert på felles kontor. De opplevde imidlertid at den flate strukturen var sårbar. De mente det kunne være vanskelig å få tid til å ivareta i lederfunksjoner, som ansvar for budsjett, dersom det kommer en økt arbeidsmengde. Konfliktrådslederne skrev derfor i

⁴ Alle årsberetningene er fra Konfliktrådene i Oslo

evalueringen at ”på sikt må man regne med at det vil være behov for å opprette en egen lederstilling for Konfliktrådene i Oslo” (Konfliktrådene i Oslo 1994:5). Konfliktrådene i Oslo fikk imidlertid ikke ansatt noen leder før i 2001. En av de fire konfliktrådslederne skulle imidlertid være leder for et prøveår i 1997. Denne lederfunksjonen fikk ikke noe klar evaluering eller avslutning før den nyansatte lederen begynte i 2001. Det er tydelig det var en del uklarheter og usikkerhet rundt denne lederrollen, fordi informantene synes det er vanskelig å svare på når og hvor lenge denne prøveordningen varte.

Mitt helhetsinntrykk er at Konfliktrådene i Oslo, fra de ble etablert til de ble omorganisert i 2004, har hatt ulike interne organisasjonsproblemer. I 1999 skrev konfliktrådet for eksempel i årsberetningen at de

har vært gjennom mange organisatoriske perioder og det er behov for å finne fram til en effektiv, faglig og administrativ forsvarlig organisering av virksomheten i storbyen. Stadige vansker i organisasjonen krever ressurser i seg selv (Årsberetning 1999:2).

En organisasjonskonsulent så på organiseringen av konfliktrådsvirksomheten i Oslo i 2000. Hans forslag var at det ble opprettet en fast lederstilling i tillegg til de fire konfliktrådslederne, i stedet for at en av konfliktrådslederne hadde en lederfunksjon (Årsberetning 2000:2). Dette hadde de ansatte forutsett.

Et annet eksempel som underbygger bildet av at dette har vært en organisasjon med store interne problemer, er at det står i årsberetningen fra 2000 at sykefraværet for kvinner er høyt, 19,9 % for kvinner og 6,7 % for menn. Videre skriver de at ”en del av sykefraværet både for kvinner og menn har i noen grad sammenheng med et til dels slitsomt og utmattende arbeidsmiljø i 2000” (Årsberetning 2000:7). I årsberetning fra 2000 skriver Konfliktrådene videre at årsaken til høyt sykefravær skyldes ”somatisk sykdom, men også utslitt/utbrenthet pga stor arbeidsbelastning over tid” (Årsberetning 2000:6).

I 2002 skriver konfliktrådene i årsberetningen at det hadde ”vært satt av ekstra tid til systematisk arbeid med arbeidsmiljøet fordi det psykososiale miljøet ikke har vært helt i samsvar med ønsker og behov for å utføre arbeidet på best mulig måte”(Årsberetning 2002:5). Videre skriver de etter at de hadde fått en lederstilling at det i 2002 ble foretatt en

omorganisering for å tydeliggjøre rolle og myndighetsfordeling innad i organisasjonen (...) Det forventes at tydelige og enhetlige rammebetingelser for samtlige ansatte skaper større grad av trygghet og åpenhet i organisasjonen (Årsberetning 2002:5).

Både i 2002 og 2003 fikk den nyansatte konfliktrådslederen veiledning av en organisasjonspsykolog hos bedriftshelsetjenesten i Oslo kommune (Årsberetning 2002, Årsberetning 2003).

Det virker som om utfordringene og problemene Konfliktrådene i Oslo har hatt blant annet med flat struktur, lederrollen og arbeidsmiljø, har gjort at de ansatte strevde veldig. Det gikk derfor mye tid til å jobbe innad på kontoret. En av rådgiverne, som hadde jobbet i konfliktrådet mer eller mindre fra starten, hadde opplevd at Konfliktrådene i Oslo hadde brukt veldig mye tid og krefter gjennom hele historien på organisering og omorganisering. Hun ga uttrykk for at dette hadde vært slitsomt, men også nødvendig siden konfliktråd er noe nytt som måtte finne sin form og måte å være organisert på (rådgiver 3). Dette har sammenheng med at konfliktråd er et nytt organ med egne verdier, en ny måte å håndtere ungdomskriminalitet og andre konflikter i forhold til det bestående rettssystemet (kapittel 3).

I tillegg til interne organisasjonsproblemer hadde Konfliktrådene i Oslo en uklar organisering i forhold til kommunen. De kommunale konfliktrådene hadde ofte en mer uklar organisasjon sammenlignet med de interkommunale konfliktråd mente en av rådgiverne. I de kommunale konfliktrådene var det uklare ansvarsområder ved at staten satte rammebetingelse og faglig innhold, fylkesmannen hadde tilsynsoppgaver og kommunen var ansvarlig for den daglige driften. Rådgiver 3 mente at de interkommunale konfliktråd som hadde egen styringsgruppe hadde det best med hensyn til organisasjon fordi det var klarere ansvarsfordeling. Den samme rådgiveren hadde erfart at det var uklart hvor Konfliktrådene i Oslo hørte hjemme i kommunen. Hun hadde opplevd at kommunen delvis tok ansvar og delvis ikke tok ansvar (rådgiver 3). Dette er i samsvar med funnene i evalueringene fra 1996 som jeg presenterte i avsnitt 7.1. Funnene viste at konfliktrådsorganiseringen med kommunene som ansvarlig, fylkesmannen med tilsynsfunksjon og staten og økonomisk ansvarlig var uoversiktlig og sårbar. Noe som var spesielt i Oslo er at det i tillegg til at det kunne være uklart hvor mye ansvar kommunen skulle ha for konfliktrådene var den interne organiseringen uklar internt i Konfliktrådene i Oslo. Mitt inntrykk er at Konfliktrådene i Oslo opplevde at de hadde samarbeidsproblemer med kommunen, men det var kanskje heller ikke enkelt fra kommunens side å forholde seg til Konfliktrådene i Oslo med dets uklare organisasjon? Kanskje har Konfliktrådene i Oslo brukt mer tid på samarbeidet med kommunen i Oslo, enn i en liten kommune? Konfliktrådene var som kjent fire kontorer og kommuneadministrasjonen i Oslo mye større enn i en liten by. Problemene med den interne organiseringen har gjort at Konfliktrådene i

Oslo har fått mindre tid til å gjøre andre oppgaver, som for eksempel å jobbe opp mot de sivile sakene.

Noe annet som påvirker hva de ansatte bruker tiden på, er samarbeidet med politiet. Som vi tidligere har sett *skal* konfliktrådene megle i sakene overført fra politiet. Der er det politijuristene som vurderer om sakene er egnet eller ikke, mens det er konfliktrådene som vurderer om de skal megle i de sivile sakene. Samarbeidet med politiet er derfor viktig for konfliktrådene for å få oversendt saker. I begynnelsen, da Konfliktrådene i Oslo ble opprettet, det vil si på begynnelsen på 1990-tallet, var det viktig å etablere et godt forhold til politiet for å komme i gang. De ansatte i Konfliktrådene i Oslo brukte mye tid både på å få innpass og tillit hos politiet. De har opplevd at de måtte legitimere det arbeidet de gjør. En av rådgiverne hadde møtt ansatte hos politiet som opplevde konfliktråd som en konkurrent i stedet for samarbeidspartner (rådgiver 3). Den samme rådgiveren mente også politiet har utviklet seg over tid, blant annet ved at forebyggende arbeid har fått høyere status. ”Politiet og påtalemyndigheten er en regelstyrt etat” mente en av de andre ansatte (seniorrådgiver 1). Samtidig la hun til at hun hadde opplevd at andelen politiansatte som synes at konfliktråd er en fornuftig løsning har vokst betydelig. Konfliktrådene i Oslo opplevde en sårbarhet i forhold til politijuristenes holdning til konfliktråd. En av de ansatte fortalte at antall saker de fikk overført var personavhengig. Dersom det var en politijurist som syntes megling i konfliktrådet var bra, overførte vedkommende mange saker, og når vedkommende sluttet var det en nedgang i antallet saker fra politiet (rådgiver 2). Det å opprettholde samarbeidet med politiet er dermed et kontinuerlig arbeid fordi det stadig blir ansatt nye politijurister. En av rådgiverne mente arbeidet med å holde god kontakt med politiet var spesielt krevende i en storby som Oslo fordi det er stor utskiftning av politijurister. Mange bruker stillingen der som ”springbrett” til andre jobber rundt i landet (rådgiver 1).

Informasjon:

Det er, som jeg har vært inne på flere ganger, en kjensgjerning at konfliktrådene er ukjent for folk flest. Mange tror konfliktrådene bare meglere i konflikter hvor ungdom har begått lovbrudd. Andre tror at saken må være anmeldt for at den skal bli meklet. Mens andre igjen blander sammen konfliktråd og forliksråd. Da er det lett å spørre hvorfor Konfliktrådene i Oslo ikke har informert mer.

Dette har sammenheng med de interne problemene og at samarbeid med politiet tar tid. Det å profilere megling i konfliktråd tar også tid. Det ble informert en del på

begynnelsen av 1990-tallet, i forbindelse med at loven om at alle kommuner skulle ha eller være tilknyttet et konfliktråd kom. Mye av denne informasjonen var rettet mot ungdom. Konfliktrådene i Oslo har gjennom flere år sendte ut brosjyrer til bibliotek, frivillighetssentraler og lignende steder med jevne mellomrom (rådgiver 1). Meglere var i en periode i to av Konfliktrådene engasjert til å informere rundt på skoler, bydelsdager og andre arrangement. Dette var imidlertid arbeid som ikke ble fulgt opp, det ble med en periode (rådgiver 1, rådgiver 2).

Hovedårsaken til at det generelt er informert lite er at dette ikke er en prioritert oppgave. Jeg vil i dette avsnittet se på grunnene til at Konfliktrådene i Oslo, innenfor de rammene de har, ikke har informert mer enn de har gjort. Fra årsberetningene får jeg et klart inntrykk av at Konfliktrådene i Oslo har hatt et ønske og planer om å informere publikum mer, men at dette arbeidet har de ikke fått gjort. Allerede i 1996 står det at de hadde som mål å gjøre megling kjent blant folk flest (Årsberetning 1996). Året etter skriver de at ”konfliktrådene bør legge vekt på informasjonsarbeid overfor publikum og samarbeidspartnere med sikte på å øke andelen sivile saker som bringes inn direkte fra partene” (Årsberetning 1997).

Siden informasjonsarbeidet i Konfliktrådene i Oslo ikke har vært et prioritert område, har de heller ikke hatt noen klar strategi. For eksempel hadde Konfliktrådene planer om å lage en informasjonsplan for 1996-97, noe de ikke fikk gjort (Årsberetning 1996).

I 2000 skriver Konfliktrådene i Oslo i årsberetningen at

En langsiktig planlegging for å få Konfliktrådene fra ”en godt bevart hemmelighet” i forhold til folk flest med hovedvekt på sivile saker er ikke gjennomført i 2000 (Årsberetning 2000.)

Informasjonsarbeidet har vært preget av at det er noe de har gjort når de har hatt tid, ”et overskuddsfenomen” (rådgiver 1). Det har gjort arbeidet tilfeldig, noe det ikke har vært en overordnet plan for.

”Generelt har det vært litt spydkasting ettersom hvordan kapasiteten har vært, og (det har vært) dårlig struktur på det” (rådgiver 3), oppsummerte en av rådgiverne informasjonsarbeidet.

”Ingen av oss hadde kompetanse i det (hvordan informere)” konstaterte rådgiver 1. De trengte kunnskap om hvordan de skulle nå ut. Mitt inntrykk er at det er en usikkerhet innenfor konfliktrådssystemet om hvordan de bør gå fram for å profilere megling. ”Det holder ikke å vite om konfliktrådet, de må kjenne til det” fastslo rådgiver 3. Folk må både

ha tillit til og ha kunnskap om hva megling i konfliktråd er før de vil komme til å henvende seg. Det holder ikke å ha hørt om det.

(Vi må) tenke alternativt, (vi må) ikke tenke informasjon og markedsføring, dette dreier seg om mellommenneskelige ting, folk som skal bruke oss må ha tillit til oss, vi må bli kjent på en kvalitativ måte (rådgiver 3)

”Det er jobbet i feil retning med informasjon ” (rådgiver 3) og ”jeg tror ikke på en eller annen kampanje en eller annen gang” (rådgiver 1) er utsagn som forteller noe om at det er uenighet om hvordan det skal informeres. Informanten refererer da til informasjon som ble gitt på begynnelsen av 1990-tallet fra Justisdepartementet. Det var informasjon som i stor grad var rettet mot ungdom, og vedkommende mener at det ikke har vært gjort nok.

I tillegg til å finne ut at de bør informere, må de avgjøre *hvordan* det er hensiktsmessig å informere og *hvem* de skal informere. Hvem er målgruppen? Det har Konfliktrådene i Oslo ikke definert. Det er dessuten vanskelig å nå fram til folk flest i en storby som Oslo.

Konfliktrådene har verken prioritert, hatt tid eller ressurser til å drive med profilering. Politiet er hovedleverandør av saker og en etat det derfor er viktig både å prioritere og å samarbeide med. Politiet er videre en etat som det derfor vil være lettere å informere, i motsetning til folk flest, som er mye vanskeligere å nå og å definere målgrupper til.

Vi har altså sett at Konfliktrådene i Oslo har profilert megling når de har hatt overskudd. Profilering er dermed noe av det som har kommet nederst på prioriteringslisten over oppgaver de skal gjøre, både i forhold til om de har kapasitet til å informere om at konfliktrådet megler i sivile saker, men også om de har kapasitet til en økning av antallet sivile saker når de har kommet til behandling. I hvilken grad de har informert har dermed sammenheng med hvor mye av kapasitet de ansatte har hatt.

Årsberetningene og intervjumaterialet mitt viser at det er en form for usikkerhet om Konfliktrådene i Oslo har kapasitet til å behandle en *økning* i saker. Konfliktrådene prioriterer de sivile sakene når de kommer til behandling i konfliktrådet. Det er imidlertid enighet om at konfliktrådene ikke har kapasitet til en stor økning av sivile saker i dag (rådgiver 1, rådgiver 2, rådgiver 3, seniorrådgiver 1, konfliktrådsleder og direktør). En økning av de sivile sakene må komme over tid, ellers klarer de ikke å håndtere dem. En av rådgiverne mente de kunne gi informasjon til alle bibliotek, sosialkontor, borettslag og lignende. Det mente hun ville ha ført til at ”konfliktrådet ville blitt oversvømt av sivile konflikter” og det er noe de ikke har kapasitet til.

Jeg ser ut ifra årsberetningene at de har hatt et ønske om å megle i flere sivile saker enn det de har gjort. Formuleringer som ”Vi håper å kunne behandle både straffesaker og sivile saker framover og at vi har både personalressurser og økonomi til fortsatt å tilby megling også i sivile saker” (Årsberetning 2000), vitner om press på de ansatte og på økonomien. Dette kommer også fram i intervjumaterialet.

Konfliktrådene i Oslo opplevde i 2000 en episode der politiet ikke var tilfreds med Konfliktrådene fordi det hadde blitt en opphopning av straffesaker og ungdomssaker fra politiet på konfliktrådskontoret. En straffesak hadde i tillegg blitt foreldet fordi Konfliktrådene ved en feiltagelse hadde lagt denne saken i arkivet isteden for å sende den tilbake til politiet etter megling. Ifølge Aftenposten sa politiet at de ville være forsiktig med å sende saker til Konfliktrådene i framtiden (Aftenposten 11.4.00, lest 6.10.03). Konfliktrådene i Oslo har altså opplevd at de ikke hadde kapasitet til å megle i saker overført fra politiet fortløpende. Det er tenkelig at denne hendelsen har vært med på å påvirke at Konfliktrådene i Oslo har vært forsiktig med å jobbe i forhold til å få flere sivile sakene, i redsel for ikke å ha kapasitet til å megle dem.

Hvilken plass arbeidet med de sivile sakene faktisk har i konfliktrådet er også avhengige av hvem som jobber der. Dersom det er ansatte som er interessert i et spesielt felt og vil jobbe opp i mot det, kan de gjøre det. På Sunnmøte er det for eksempel et samarbeid mellom konfliktrådet og skifteretten. Et annet eksempel er Konfliktrådsleder i Agder, Arne Værland som tidlig har vært nøye med å presisere at konfliktrådet både megler i straffesaker og i sivile saker, og dermed fått mange sivile saker. Historisk har konfliktråd som har prioritert bare straffesaker med ungdom, fått få henvendelser med sivile saker. En av de ansatte i Konfliktrådene i Oslo har vært interessert i konflikter blant naboer. Det som har resultert i at Konfliktrådene i Oslo har vært med på et samarbeidsprosjekt med Oslo kommune om dette. Noe jeg beskriver nærmere nedenfor. Dette er også en del av konfliktrådets arbeid som sivilt organ.

8.1.1 ”Bo i Oslo”

Nabosaker har de siste årene vært et satsningsområde for Konfliktrådet i Oslo. En av konfliktrådslederne var i 2002 og 2003 med i et samarbeidsprosjekt med Helse- og Velferdsetaten i Oslo kommune (tidligere Boligvirkemiddeletaten) som het ”Bo i Oslo”. ”Bo i Oslo” var et tilbud i veiledningstjeneste i bomiljøarbeid hvor hensikten var å ”bidra til utvikling av gode bo- og oppvekstvilkår, utvikling av nettverk og erfaringsutvikling og

kompetanseheving” (BoAgenda 2002:14). Målgruppen var borettslag, sameier, bydeler organisasjoner og andre som ønsket å gjøre noe for eget bo – og nærmiljø (BoAgenda 2002). ”Bo i Oslo” kunne etter behov tilby ulike former for bistand, som rådgivning i konfliktsituasjoner, ”råd og veiledning, formidling av kontakter, samarbeid og bistand til igangsetting av prosjekter, bomiljøforum og kurs og opplæring” (BoAgenda 2002:14). I forbindelse med konflikthåndteringsdelen, kontaktet kommunen Konfliktrådet i Oslo for faglig kompetanse. Konfliktrådet stilte seg positiv fordi det å være med i ”Bo i Oslo” kunne være en måte å informere om konfliktråd og det kan være en måte å dele den kompetansen konfliktrådets ansatte har opparbeidet seg (Pedersen 2004:10). Et slik samarbeid er dessuten i overensstemmelse med lovens forskrift der det heter i § 1 at ”Konfliktrådet skal gjennom sitt virke styrke lokalsamfunnets mulighet til selv å ta seg av lettere lovbrudd og andre konflikter” (Pedersen 2004:10). Ved at kunnskap om konflikthåndtering øker i bomiljø, vil antagelig flere konflikter bli løst på et tidlig tidspunkt i det miljøet de har oppstått i. Konfliktrådets bidrag er hovedsakelig å være med å planlegge og ha det faglige ansvaret for kursene som har blitt holdt for styrer i borettslag, nøkkelpersoner i bydeler og boligsammenslutninger og gårdstyrer i kommunale leiligheter. Kursene ble holdt på dag- eller kveldstid, over to ganger. Deltagerne på kursene gjorde øvelser, hadde rollespill og diskuterte og delte erfaringer om ulike måter de kunne løse konflikter på, meglerrollen og hvilke parter og saker som kunne egne seg til megling (Pedersen 2004:11). En av rådgiverne skriver videre at samarbeidet med ”Bo i Oslo” har resultert i flere henvendelser til konfliktrådet, både ved at det har kommet henvendelser fra noen som har hatt kontakt med ”Bo i Oslo”, men også fordi media har omtalt tjenesten på en positiv måte. En del av de som har henvendt seg har fått råd og veiledning, en del har gått til vanlig konfliktrådsmegling (Pedersen 2004:10).

Helse- og velferdsetaten i Oslo kommune har satt i gang et prosjekt, ”Inkludering i konflikthåndtering i bomiljø i Oslo”, som en forlengelse av ”Bo i Oslo”. Det viste seg at det var behov for og ønske om å forlenge satsingen på forebygging av konflikter og konflikthåndtering. En av rådgiverne fra Konfliktrådet i Oslo er prosjektleder i dette forprosjektet som varer ut 2007, hvor hensikten er å drive opplæring, veiledning og bistand.

8.1.2 Skolemegling og gatemegling

Konfliktrådene i Oslo hadde fra 1998 til 2002 ansvar for to store prosjekter; skolemegling og gatemegling, noe som har gjort at Konfliktrådene har hatt et stort fokus på disse prosjektene. Begge prosjektene vil bli presentert her fordi det sier noe om hva Konfliktrådene i Oslo har brukt tiden på. Begge prosjektene dessuten helhetlig måter å håndtere konflikter på i forhold til et enkelt meglingsmøte og sier derfor noe om en helhetlig tankegang. Både skolemegling og gatemegling retter seg mot ungdom, noe som stemmer overens med konfliktrådenes selvforståelse. Som vi så i kaittel 3 er den største enkeltgruppen påklagde mellom 15-17 år.

8.1.3 Skolemegling

Skolemegling er et tiltak i skolen som skal lære elever å håndtere sine egne konflikter på en konstruktiv måte. Elevene læres opp i konflikthåndtering, kommunikasjon og empati. I tillegg til kunnskap om konflikter tilbyr skolen megling der elevene selv er meglere. Tanken bak skolemegling er at hele skolen må være involvert, både elever, foreldre og lærere må slutte seg til for å lykkes (Årsberetning 2003).

Bakgrunnen til skolemegling er at regjeringen i 1993 la fram en handlingsplan som het ”Trygghet og nærhet i hverdagen”. Skolemegling er et av flere programmer innenfor denne planen (”Prosjektet ”Skolemegling i grunnskolen” 1998-2001.Sluttrapport”⁵). Mellom 1995 og 1997 ble det gjennomført et prøveprosjekt i skolemegling, mellom 1998 og 2001 ble det gjort et nasjonalt prosjekt i grunnskolen og i den videregående skolen mellom 2000 og 2002. Prosjektene var et samarbeid mellom Justisdepartementet og Kirke, utdannings- og forskningsdepartementet.

Konfliktrådene rundt i landet har hatt en sentral rolle i det faglige innholdet i skolemegling (”Prosjektet ”Skolemegling i grunnskolen” 1998-2001.Sluttrapport” 2001:19). Konfliktrådene i Oslo var tidlig involvert i skolemegling på Osloskoler. Allerede 1994 hadde Oslo Vest forberedende møter ved en ungdomsskole for å innføre skolemegling. Mellom 1995 og 1997 var tre skoler i Oslo involvert i skolemegling, opplært av Konfliktrådene i Oslo. I 1997 ble det skrevet en prosjektplan i Konfliktrådene i Oslo som tok utgangspunkt i regjeringens handlingsplan ”Trygghet og nærhet i hverdagen” og byrådet i Oslo sin konferanse ”Ran og overfall mellom barn og unge”. Dette prosjektet ble

⁵ Rapporten er uten forfatter, sted og år

kalt "Konflikter fra problem til ansvar og dialog" og hadde to selvstendige deler; det ene het "Skole – foreldre og nettverket" og er en forlengelse av det arbeidet som ble gjort med skolemegling mellom 1995-1997 (skolemegling) og "Ungdom, identitet og vold" (gatemegling) (Årsberetning 1997:4). Gatemegling vil jeg komme tilbake til nedenfor. Begge prosjektene ble satt i gang i 1998 og hadde 3,5 stillinger (Årsberetning 1998:2).

Konfliktrådene i Oslo hadde det faglige ansvaret i skolemeglingsprosjektet for "overføring" av arbeidsformen og metoden til lærere, elever og foreldre for at skolemegling skulle bli en del av skolehverdagen (Årsberetning 1999). Prosjektet lagde dessuten en skolemeglingsvideo som ble kjøpt inn av skoler og kommuner rundt i landet (Årsberetning 2000).

Skolemeglingsopplegget var oppdelt i ulike faser på tilsammen 2 år, hvor hver fase tok et halvt år.

- Fase 1, Møte med de som arbeider med skolemegling ved Konfliktrådene, samarbeidsavtale mellom Skoleetaten og den enkelte skole, introduksjon for personalet, 5 dagers sammenhengende workshop i konflikthåndtering og skolemegling for 4 lærere fra hver skole.
- Fase 2 nr. 1 Veileder i 20 % stilling fra Konfliktrådene inn på skolene, skolene deltar i Oslo nettverket i skolemegling
- Fase 2 nr 2 Siste ½ år med veileder i 20 % stilling på skolen
- Fase 3: Skolen står på egne bein, i tillegg er det aktiv kontakt mellom skolene og konfliktrådene i ½ år (Årsberetning 2001:7)

Konfliktrådene i Oslo samarbeidet tett med Skoleetaten i Oslo, men arbeidet også sammen med Statens Utdanningskontor om skolemegling. Det ble etablert et skolemeglingsnettverk, slik at de ulike skolene kunne utveksle erfaringer og holde kunnskap om skolemegling ved like (Årsberetning 2000). I 2001 var det 35 skoler med i skolemeglingsenheten. Det nasjonale skolemeglingsprosjektet ble avsluttet i 2001. Konfliktrådene i Oslo hadde ansvar for opplæring og oppfølging av skolemegling i Oslo ut 2003. Etter det har Utdanningsetaten i Oslo Kommune hatt ansvaret.

8.1.4 Gatemegling

Gatemeglingsprosjektet ble startet opp i august 1998 og avsluttet i 2002. Det ble i denne perioden ansatt en prosjektleder, i tillegg var det tilknyttet en sivilarbeider et år og veiledere. Formålet med gatemeglingsprosjektet var å gi ungdom en helhetlig tilnærming til ikkevoldelig konflikthåndtering. Målgruppen var ungdom i Oslo mellom 13 og 25 år. Prosjektet rettet seg både mot ungdom i risikozonen for vold og kriminalitet, såkalte

”verstinger” og ungdom som ville engasjere seg aktivt i arbeid mot vold i samfunnet, såkalte ”aktivister” (Dale 2002:4). Som konfliktrådsordningen bygger Gatemeglingsprosjektet på ideen om at partene selv er best egnet til å løse opp i konflikten. Prosjektet samarbeidet med ulike ungdomsorganisasjoner som rekrutterte ungdommer (Dale 2002:10).

Gatemeglingsprosjektet kunne tilby tre typer metoder. For det første ble det holdt konfliktverksteder (workshop). Dette er kurs i konflikthåndtering hvor ungdommen lærer gjennom øvelser, leker, rollespill og samtaler i grupper hvordan de kan håndtere konflikter uten å bruke vold (Dale 2002:6). Hvert konfliktverksted ble ledet av 2-3 veiledere og varte i 20-30 timer og hadde 6-16 deltagere (Dale 2002:9). Gruppen møttes for eksempel tre timer en kveld i uka i ti uker. Mange av veilederne hadde minoritetsbakgrunn, slik også mange av deltagerne hadde. Det gjorde at det var lettere for deltagerne å identifisere seg og få et tillitsforhold til veilederne. Dette kunne igjen være et grunnlag for deltagerne til å ønske et eventuelt stormøte senere. I løpet av prosjektperioden ble det gjennomført 20 konfliktverksted. I tillegg har 11 grupper med voksne ungdomsarbeidere og sivilarbeidere, som gjør voldsforebyggende ungdomsarbeid i siviltjenesten, gjennomført konfliktverksted. Til sammen har 452 deltakere vært på konfliktverksted i perioden.

Den andre type metode som ble benyttet i prosjektet var stormøte. Stormøte er en utvidet form for megling. I tradisjonell megling er det ofte kun megler og to parter til stede, med eventuelle støttepersoner. I stormøte vil alle som er berørt av hendelsen være til stede, slik at alle involverte kan fortelle sin historie og hvordan de har vært berørt av det som har skjedd. Denne form for megling vil jeg komme tilbake til i kapittel 10.

Den tredje metoden var individuelle samtaler. Det var imidlertid konfliktverksted som var hovedaktiviteten.

Det ble skrevet en ekstern evaluering av Gatemeglingsprosjektet. Evaluator fant at ungdom opplevde at konfliktverkstedene hadde hjulpet dem til håndtere egne konflikter bedre (Bitel 2002:46). Videre hadde prosjektet nådd fram til etnisk minoritetsungdom, både som veiledere og deltagere på konfliktverkstedene, og marginaliserte ungdom i ungdomsmiljøer hvor det er store problemer med vold og konflikter (Dale 2002:36). Prosjektet gir en liten, men viktig rolle i å finne konstruktive måter å involvere unge etniske minoriteter i storsamfunnet i Norge (Bitel 2002:48).

Gatemegling gjenoppsto i 2005 i Oslo Røde Kors, med fagkompetanse fra Konfliktrådene i Oslo og Akershus, og prosjektleder Geir Dale har gitt ut en bok om denne måten å møte ungdom som står faresonen for vold og kriminalitet (Dale 2006).

8.2 Konfliktrådets erfaring med de sivile sakene:

Bak begrepet sivile saker finnes det mange ulike konflikter. Derfor har de ansatte i konfliktrådet også ulik erfaring med dem. Det er likevel flere trekk som de ansatte vektla da jeg spurte om hvilke erfaringer de har med de sivile sakene. Ut fra det informantene fortalte meg kan erfaringene deles i to. Det var for det første at selve meglingen som oftest førte til en positiv utvikling for partene og det andre var at det er tidkrevende å jobbe med dem.

8.2.1 God erfaring

De ansatte hadde generelt god erfaring med megling i de sivile sakene, de ser at folk får det bedre. Flere av rådgiverne forteller at de opplever at når partene først har kommet sammen til megling så er det utrolig hva som kan skje mellom dem når de får oppklart misforståelser og pratet sammen (rådgiver 1, rådgiver 2 og rådgiver 3). Konflikten behøver ikke være så stor, men i en del konflikter har partene kommet fort skjevt ut, så har følelser kommet til og kommunikasjonen har skjært seg, og på den måten har konflikten vokst seg stor (rådgiver 1, rådgiver 2 og rådgiver 3). Konflikten har ofte gått over lang tid, konflikten har hatt god tid til å utvikle seg (rådgiver 2). Flere av informantene mine ga eksempler på konflikter som har blitt løst i megling, som først hadde vært prøvd for retten, uten at de hadde funnet en løsning partene har vært fornøyd med der (konfliktrådsleder). Andre eksempler er nabosaker som har gått over generasjoner (konfliktrådsleder). Resultatet av at konflikten blir meglet kan ganske enkelt være at folk får det bedre, livskvaliteten blir forberedt.

Kanskje folk få det så bra at de ikke trenger å være sykemeldt, kanskje de får det så bra at de slipper å være grinebitere overfor barn og ungdom som de synes er irriterende når de leker (seniorrådgiver 1)

Livskvalitet er et element, en annen er diffuse psykosomatiske plager folk har som skulder og nakkeproblemer eller lignende som kan være et resultat av konflikter. ”Det er mye helse i konfliktrådet” oppsummerte en annen rådgiver om hvilken gevinst megling kan ha (rådgiver 3).

I en del meglinger blir ikke partene enige om en avtale. De kan allikevel ha kommet på et nytt spor i kommunikasjonen seg imellom (konfliktrådsleder). Mange parter får erfare at det som kan oppfattes som låst kommunikasjon går det an å gjøre noe med (seniorrådgiver 1). Så selv om partene ikke har blitt enige og konflikten ikke har blitt

fullstendig løst, kan meglingen vært vellykket på den måten at det har skjedd noe mellom partene, relasjonen har beveget seg noe. Partene kan eventuelt komme tilbake til megling senere. De vet i hvert fall at konfliktrådet finnes (rådgiver 3). I andre meglinger kan partene komme til en avtale uten at konflikter er løst. Partene kan i slike tilfeller bli enige i om at de er uenig og enes om noen regler for hvordan de skal forholde seg til hverandre. Partene kan for eksempel bli enig i at skal hilse når de møtes, eller ikke. Det er således forskjell på å løse en konflikt hvor konflikten ikke eksisterer mer eller å håndtere konflikter, hvor partene blir enige i spilleregler for hvordan de skal forholde seg til hverandre. Seniorrådgiveren oppsummerte erfaringene med sivile saker med at partene som oftest var fornøyde. Noen ganger har de løst opp i en del av det konflikten handlet om, noen ganger alt og andre ganger ingenting (seniorrådgiver 1).

8.2.2 Sivile saker tar tid å jobbe med

En annen erfaring mange av de konfliktrådsansatte hadde gjort seg med de sivile sakene var at det tar tid å jobbe med dem. Det er flere grunner til det. En av grunnene er at konfliktrådet må vurdere om de er egnet for megling og hente inn samtykke, noe politiet gjør i de fleste straffesakene. I prosessen med å finne ut om henvendelsen er egnet for megling må de finne ut om det handler om et problem eller konflikt (rådgiver 1). De ansatte må kartlegge hva slags konflikt det er snakk om og hva slags parter som er involvert. En rådgiver drar ofte på hjemmebesøk for å møte partene og finne ut hvem de er og hva de trenger (rådgiver 3). ”Ved å prate med partene enten ansikt-til-ansikt eller på telefon kan partene få ut en del følelsemessig gruff, slik at de får snakket om det de trenger å få løst opp i selve meglingen” (rådgiver 3). Megler skal ha hele prosessen, men de ansatte på konfliktrådet kan ”rydde” litt i saken først (rådgiver 3). Forskjellige ansatte på Konfliktrådet i Oslo og Akershus og rundt i landet vil jobbe på ulike måter, hver og en henvendelse er unik og møtes derfor på ulike måter.

Det er ikke mange konflikter som ikke er egnet, men det er likevel en viktig vurdering (rådgiver 1). Konfliktrådet avviser imidlertid konflikter der partene ønsker å megle på et vedtak foretatt av et forvaltningsorgan. Konflikter der en av partene lider av psykisk sykdom kan også bli avvist. Støttepersoner, som for eksempel familie kan bistå i slike konflikter, men det kan likevel være begrenset i hvilken grad vedkommende klarer å ta ansvar for egen situasjon og en eventuell avtale (rådgiver 1). Men det er ikke

nødvendigvis slik at alle konflikter der en av partene er psykisk syk er uegnet. En av rådgiverne fortalte at hun hadde meglet i en nabokonflikt der en av partene var en redd, paranoid eldre dame. I løpet av meglingen fikk den andre parten som var nabo til damen et nytt bildet av henne (rådgiver 1). Det var lettere for dem som nabo å takle henne når de visste mer om hvordan hun hadde det. Konfliktrådet kan, dersom de finner konflikten uegnet, henvise partene til andre instanser som for eksempel familievernkontorene eller Oslo kommunes tjeneste ”Vern for eldre” dersom de ser at partene vil få bedre bistand der (konfliktrådsleder, rådgiver 1).

Når saksforholdet ikke er reelt, men fantasi, avvises også konflikten. Konfliktrådet fikk for eksempel en henvendelse hvor en eldre mann opplevde han var i konflikt med naboen. Han følte seg redd og truet fordi han mente at naboen hadde installert avlyttningsanlegg i alle rom i hans leilighet, noe som ikke var tilfelle. Det var tydelig at mannen hadde problemer, men det gjaldt først og fremst ikke i forhold til naboen. Denne konflikten ble ikke meglet, men vedkommende ble henvist til andre som kunne hjelpe ham (rådgiver 1).

I enkelte tilfeller kan konfliktrådet avvise konflikter der det er begått lovbrudd som er så alvorlig at de kan anbefale parten om å henvende seg til politiet for å få saken etterforsket (rådgiver 1). Dersom partene ønsker en juridisk avgjørelse av konflikten er heller ikke konfliktrådet egnet. Målet for konfliktrådet når folk henvender seg er å tilrettelegge for en dialog mellom partene (konfliktrådsleder). En av informantene mine mente at de vurderte egnethet i større grad i dag enn tidligere år ut fra egnete *parter* i tillegg til *konflikttype* (rådgiver 1).

En annen grunn til at de sivile sakene tar lenger tid å jobbe med enn straffesakene er at partene trenger lenger tid før de eventuelt samtykker til megling. Når noen henvender seg spør ofte de ansatte på konfliktrådet om de har prøvd å prate med den de er i konflikt med. Videre blir de eventuelt oppfordret til å prøve å prate med den andre parten, i det minste om de kan spørre om de kunne tenkt seg å megle i konfliktråd. I en del konflikter kommer partene i dialog og finner en løsning uten å behøve å megle (konfliktrådsleder). Noen parter trenger lenger tid til å tenke seg om, noen vil kanskje undersøke hvilke rettigheter de har.

Uansett om partene ringer eller sender brev tar det ofte lenger tid å få samtykke sammenlignet med sakene som kommer fra politiet. Partene i de sivile sakene kan være i utakt, de kan være forskjellige steder med hensyn til hva de ønsker. Naboeene kan for eksempel være i konflikt med hverandre på forskjellige ting, den ene naboen kan være sint

fordi naboens barn bråker mye, mens den andre naboen er sint på at naboen ikke vasker trappa. Partene kan være i utakt med hensyn til at den ene parten ikke vil megle, vedkommende mener at de kan ordne opp selv, mens den andre parten mener de trenger hjelp til å løse konflikten (rådgiver 1 og rådgiver 3). Andre ganger er det kanskje bare den ene parten som opplever at de har en konflikt (konfliktrådslederen). Derfor må de ansatte på konfliktrådskontoret prøve å få partene såpass i takt at de samtykker til megling (rådgiver 1). Dersom den ene parten ikke ønsker megling, gir de ansatte råd og veiledning til den parten som har henvendt seg om hvordan de kan prøve å håndtere konflikten (rådgiver 1). En av informantene fortalte at meglingen kunne bli god selv om ikke parten(e) var veldig positiv til å megle. Hun hadde opplevd at bare dersom partene møtte til megling var det utrolig hva som kunne skje mellom partene når de begynte å prate sammen (seniorrådgiver 1).

Når konfliktrådet får en henvendelse fra en av partene må de ansatte i konfliktrådet først prøve å få begge i såpass takt at de er villig til å komme til megling. Dette betyr da at ansatte i konfliktrådet må ta seg tid til å snakke med partene, kanskje flere ganger. Megling er frivillig, så partene kan når som helst trekke seg, det er derfor viktig at partene får informasjon om hva som skjer i meglingen og hvilken gevinst de kan ha. Det er viktig at det er partene som styrer prosessen.

Når meglere har fått saken tar det også varierende tid før saken blir ferdig meglet. Hvor lang tid det tar avhenger av partene, som oftest megles konflikten så fort meglere og partene kan. I andre tilfeller kan det ta tid før konflikten kan megles fordi en av partene er i utlandet, eller det kan være andre forhold som gjør at det tar tid før partene vil megle. En part ønsket for eksempel at meglingen skulle gjøres på våren fordi da hadde hekken vokst (rådgiver 3).

Når konfliktrådene jobber med de sivile sakene innebærer det i tillegg til megling råd og veiledning om hvordan kan gå fram i forhold til for eksempel en nabo (konfliktrådsleder og rådgiver 1). Konfliktrådene kan gi råd og veiledning i tilfeller der det ikke blir megling fordi den ene parten ikke vil, eller partene bare ringer for å få råd og veiledning uten at de har tenkt å megle konflikten.

Konfliktrådets arbeid kan derfor ikke bare måles i antallet meglete konflikter. Tiden de ansatte bruker på råd og veiledning kommer ikke fram i statistikken. En av rådgiverne håpet at det i framtiden ville komme tydeligere fram når de hadde gjort forarbeid uten at de ble noe megling eller der de bare har gitt rådgivning. Hun mente det ville være med å synliggjøre det arbeidet som faktisk blir gjort (rådgiver 2). Konfliktrådslederen mente

derimot at det ikke var nødvendig å føre statistikk på slike henvendelser, ”for hvem sin skyld skal vi føre statistikk over disse sakene, for vår egen vellykkethet?” Det at konfliktrådet gir råd og veiledning og på den måten hjelper folk med å håndtere konflikter har sammenheng med konfliktrådenes mål om å ”styrke lokalsamfunnets mulighet til å ta seg av lettere lovbrudd og andre konflikter” (Forskriften om megling i konfliktråd § 1). Megling som tilsynelatende ikke får en løsning på konflikten kan likevel være vellykket i et perspektiv av at folk fikk møtes og måtte forholde seg til hverandre uten eksperter, eller at andre som ordner opp. Dette er i overensstemmelse med Christies ønske om at folk bør få mulighet til å møtes og diskutere konflikter, uavhengig av utfallet. Det viktigste er at vi er selv ansvarlig for løsningen, uten at jurister eller andre eksperter tar konflikten fra oss.

Oppsummeringsvis har arbeidet med de sivile sakene ikke vært prioritert arbeid utenom de sakene som har kommet inn. Førsteprioritet er straffesakene og samarbeidet med politiet, deretter er det de sakene de får inn fra publikum, i tillegg skal de lære opp nye meglere, og drive kontoret og andre ting som ”Bo i Oslo” prosjektet, skolemegling, gatemegling. Dette gir ikke tid til noe særlig mer. Det gjør konfliktrådet passivt i forhold til de sivile sakene.

De ansatte har heller ikke ”ryddet plass” og sagt at dette er noe vi vil og skal jobbe med. Det kan ha sammenheng med en usikkerhet i forhold til om de har kapasitet til å håndtere en økning. Slik vi har sett de ansatte opplever at det er tidkrevende å jobbe med de sivile sakene. De sivile sakene er både tidskrevende å jobbe opp mot når det gjelder å få dem til konfliktrådet og å behandle dem når de har kommet til konfliktrådet. De er usikre på hvordan de skal informere, hvem de skal informere, og om de har kapasitet nok til å håndtere dem. Dette gjør at de er defensive i forhold til hva de skal gjøre – og gjør derfor lite med det. Utsagn som; ”I forhold til de utfordringene Konfliktrådene i Oslo står overfor, er bevilgningene knappe. Det rekker til ”å holde driften i gang”, men ikke noe ekstra innsats der vi ser det kan trenges” (Konfliktrådene i Oslo, Strategisk plan 1995-1998) sier noe hvor presset Konfliktrådene i Oslo har opplevd at de har vært.

9 Mulige forklaringer på hvorfor det er få sivile saker i konfliktrådene

Jeg vil i dette kapittelet peke på noen årsaker til at det er en lav andel sivile saker i konfliktrådet. Tatt i betraktning at konfliktrådene er en statlig ordning, begrenser det seg hvor stor handlefrihet hvert konfliktråd har innenfor sine rammer. Det er derfor viktig å se på hvilke mekanismer som gjør seg gjeldende for hele ordningen. Målet med dette kapittelet er å gi en forståelse av hvorfor det er så få sivile saker i konfliktrådene på grunnlag av temaene jeg har skrevet om tidligere som bakgrunnen for opprettelsen konfliktrådshistorien, dilemmaet om hva konfliktrådene skal være og dilemmaet om hvordan konfliktrådet skal være organisert. Jeg vil også se på hvordan konfliktrådene blir målt.

9.1 Straffesakene er viktigst

Som vi har sett er det flere mål og hensyn med og i konfliktrådsordningen. I Stortingsproposisjon nr 1 for 2003-2004 står det for eksempel det er et mål å ”øke antallet saker i konfliktrådene, herunder straffesaker, saker med gjerningspersoner under 15 år og rene sivile saker” (St.prp 2003-2004:161). Det betyr at det er ønskelig at alle sakstyper skal økes.

Straffesakene skal dessuten prioriteres. Når konfliktrådet har mottatt saker fra politiet hvor de har blitt overført som en påtalemessig beslutning kan ikke konfliktrådet avvise saken. Politiet har da vurdert saken til å være egnet. Det gjør at straffesakene er viktig for konfliktrådene og at det blir betydningsfullt å jobbe opp mot politiet. Dette har sammenheng med bakgrunnen for opprettelsen på Kriminalmeldningen fra 1977-78. Konfliktrådene skulle være en alternativ måte å håndtere ungdomskriminalitet på arbeidet med ungdom har derfor en høy bevissthet i konfliktrådene. Vi så også i tabell 2 i avsnitt 3.4 at påklagde ofte var en ungdom. Vi så i kapittel 8 at Konfliktrådene i Oslo har brukt mye tid på å jobbe opp mot samarbeidet med politiet, for å opparbeide tillit der.

9.2 Lokal forankring

Det har gjennom konfliktrådshistorien vært diskutert hvordan konfliktrådene skal være organisert. Det har på den ene siden vært et ønske fra oppdragsgivere å være lokalt forankret og ha nærhet til befolkningen. På den andre siden har det vært viktig at alle konfliktråd behandler like saker likt, som en del av rettssikkerheten. Konfliktrådsordningen fremstår i dag som en sentralisert ordning med 22 kontorer i landet og et kontor for Oslo og Akershus (kapittel 7). Det betyr at konfliktrådskontorene ikke er organisert som del av nærmiljøer.

Vi har sett at årsaken til den siste omorganiseringen handlet ikke om at oppdragsgivere ønsket flere straffesaker på bekostning av sivile saker. Målet var å styrke organisasjonen. Flere av informantene er positive til den nye organiseringen, fordi de mener at konfliktrådet kan bli styrket på lang sikt (rådgiver 1, rådgiver 2, konfliktrådslederen og direktør). Det har imidlertid blitt en konsekvens at konfliktrådene passer bedre for straffesakene enn de sivile sakene ved at konfliktrådene er sentralisert organisert. I kapittel 2 så vi at noe av intensjonen imidlertid var at konfliktrådet det skulle være nærhet mellom folk og konfliktråd, slik vi så Christies eksemplet Tanzania.

9.3 Dilemmaets utvikling

Det har altså vært et sterkt fokus på ungdomskriminalitet. Samtidig har det gjennom hele historien vært motstridende forventninger til hva konfliktrådene skal være. Vi har i kapittel 5, 6 og 7 sett hvordan konfliktrådene har utviklet seg over tid og hvordan dilemmaet om i hvilken grad konfliktrådene skal megle i sivile saker i tillegg til straffesakene har utviklet seg. Som vi så i kapittel 5 anbefalte Nergård og Halvorsen i 1990 at målsettingene burde avklares, spesielt burde spørsmålet om konfliktrådene skulle være et strafferettslig alternativ eller et nærmiljøtiltak.

Da loven kom, så vi at det et ønske fra lovgivere at konfliktrådene skulle være både være et organ for sivile saker og et strafferettslig organ. Det utviklet seg dermed et dilemma i forhold til å gjøre begge deler. Dullum konkluderte i 1996 med at den sivile delen av loven ikke var oppfylt i forhold til de sivile sakene fordi andelen var så lav som 6 % (Dullum 1996:153). Statskonsult konkluderte på grunnlag av evalueringene med at konfliktrådet ifølge loven ikke skulle være enten eller, men både òg. Statskonsult mente

derfor at oppdragsgiverne, altså politikerne, bør avgjøre hva konfliktrådene skal være, og at de hadde en utfordring dersom en likevektning fortsatt var målet (Statskonsult 1996:13).

Det at straffesakene har vært prioritert høyest og at konfliktrådene har blitt sentralisert organisert har vært med på gjøre at de sivile sakene ikke passer så godt inn i konfliktrådene og at det har vært få sivile saker.

Vi så i kapittel 5 at Merton beskrev sosiologisk krysspress, som jeg har kalt dilemma. Merton skriver at aktørene vil prøve å pendle mellom ulike handlinger for å prøve å tilfredsstille alle forventninger til rollen. Konfliktråd balanserer, og har balansert, dårlig forventningene om både å være et strafferettslig organ og sivilt organ, i praksis har de gjort mest for å tilfredsstille forventningene til straffesaker (Merton 1956/1996:129).

9.4 Hvordan konfliktrådsarbeid blir målt

Konfliktrådene er, som mange andre offentlige organer, målt etter kvantitative mål. Det er naturlig at konfliktrådene fører statistikk over virksomheten som viser hva de gjør. Det er imidlertid betydningen tallene har og det presset de har om å øke sakstallene og ha kortere saksbehandlingstid som kan påvirke konfliktrådene og måten de jobber på.

Det har igjennom hele konfliktrådshistorien vært et sterkt fokus på saksbehandlingstiden. Målet har vært at konfliktrådsmedling skal være en rask reaksjon (forskrift § 10, Lov om medling i konfliktråd § 11). Departementet skriver for eksempel at det er et mål med ”rask saksbehandling; som hovedregel bør det ikke gå mer enn tre uker fra saken oversendes konfliktrådet til saken er avsluttet, uten at det forringer kvaliteten” (St. prp nr 1 2004-2005:156). Lignende formuleringer finnes hvert år som mål for konfliktrådene i Stortingsproporsjonene (St. prp 1994-1995 – 2005-2006). Dette har også vært et tema i årsberetningene for Konfliktrådene i Oslo. Det er nevnt hvert år fra 1999 til 2003. I forskriften § 10 heter det at straffesaker skal tas til behandling innen to uker. Mens § 11 sier at sivile saker ”skal tas til behandling så fort som mulig”. Det er viktigst med kort saksbehandlingstid i straffesaker, fordi medling skal være en rask reaksjon mot unge lovbrøyttere. Dette har sammenheng med Kriminalmeldingen og at konfliktrådet skal være en rask reaksjon for ungdom. Politiet har derfor interesse i at disse sakene blir behandlet fort. Flere av rådgiverne opplevde også at det var viktigst å jobbe fort i de enklere straffesakene, enn i sivile saker (rådgiver 1 og rådgiver 3). ”I sivile saker kan vi prøve oss

litt mer fram” mente rådgiver 1. Dette har sammenheng med at sivile saker er mer tidkrevende (kapittel 8).

Det er også et ønske om at konfliktrådene skal øke sakstallene (St.prp nr. 1 2003-2004:161). De hurtige sakene kommer ofte fra politiet med samtykke og kan sendes rett ut til megler. I sivile saker kan partene kvie seg til å møte, og det hele tar lenger tid.

Megler har tidsbegrensninger på seg. De skal ikke bruke mer enn 8 timer på hver sak. Som oftest bruker megler mindre tid. Det at det er tallfestet hvor mye tid megler skal bruke indikerer at konfliktrådsmegling skal være effektivt. Det sender signaler om at de sakene som passer best i konfliktrådet er de som krever relativt lite arbeid. Det er derfor ikke unaturlig at konfliktene som tar lang tid, slik vi har sett de sivile sakene gjør ikke blir prioritert like høyt.

Konfliktrådsvirksomheten blir dermed vurdert etter kvantitative mål. Det er mål som passer innenfor et byråkratisk system hvor effektivitet, høye sakstall og resultater som er målbare er verdien av det arbeidet som blir gjort.

Dag Hareide, styreleder i Nordisk Forum for Megling og Konflikthåndtering har skrevet en bok om konfliktmegling i et nordisk perspektiv (Hareide 2006). Her stiller han spørsmålstegn ved at meglinger i Norden skjer under ganske kort og regulert tid, og om det kan ha sammenheng med samfunnets press om økt effektivitet (Hareide 2006:252)

”Tid er penger. Effektiviteten gir fortjeneste. Effektivitet måles da i hvor fort man får til et minimum som er en skriftlig avtale – ikke i en langsiktig endring av mennesker og deres relasjoner. (...) Utfordringen ligger i å ikke la klokketiden blokkere de sterke menneskelige møter som en meglingssamtale kan gi” (Hareide 2006:252).

Konfliktrådenes krav til effektivitet kan settes i sammenheng med en samfunnsutvikling hvor også institusjoner som sykehus og universiteter blir gjort om til produksjonsenheter, som måles i kvantitative målestokker. Det blir brukt bedriftsøkonomiske begreper for å beskrive målene. Effektivitet og høye tall blir i en slik logikk indikator på vellykkethet. Dette kan settes i sammenheng med dilemmaet hvorvidt konfliktrådet skal ha sin hovedtyngde innenfor sivile saker eller straffesaker. Dette har igjen sammenheng med bakgrunnen til opprettelsen av ordningen. Begrunnelsen i Kriminalmeldningen er, som vi har sett, at ungdom skulle få en alternativ reaksjon til politiets metoder, noe som blant annet innebærer er rask reaksjon. Tidsperspektivet er ikke viktig for Christie og hans ideer om konfliktløsning.

Megling i de sivile sakene handler mer om en generell styrking av det sivile samfunnet. Dette er det vanskelig å måle, og det blir derfor vanskeligere for konfliktrådene å synliggjøre for Justisdepartementet verdien av dette arbeidet. Dette kan igjen påvirke bevilgningene, som konfliktrådene selvsagt er avhengig av.

Tor-Johan Ekeland, professor i psykologi ved Universitet i Bergen har skrevet om hvordan markedets logikk trenger seg inn i helsevesenet (Ekeland 2004). Han er i denne artikkelen spesielt opptatt av forholdet mellom behandler, for eksempel lege og pasient. Han mener pasienten blir objektivisert ved at behandlerne må fylle ut diverse skjemaer. Dette kan føre til at fokuset på pasienten blir mindre, relasjonen blir preget mer av observasjon og administrasjon enn dialog og gjensidig forståelse mellom legen og pasienten (Ekeland 2004:49). Dette kan føre til at måling og kvantifisering blir det ”sanne”. Det kan igjen føre til at selve måleprosedyrene former det som skal måles (Ekeland 2004:50). I forholdet mellom behandler og pasient, er det mange viktige ting som ikke kan måles og kvantifiseres. Men Ekeland ser det som sannsynlig at det utvikler seg en kultur der det som *kan* kvantifiseres, *blir* viktig (Ekeland 2004:51).

På samme måten som Ekeland beskriver hvordan kvantitativ tankegang og målestokk påvirker forholdet mellom behandler og pasient, virker det som om denne tankegangen også påvirker konfliktrådene. Konfliktrådene blir påvirket av målene om mange saker på kort tid, og det blir førende for arbeidet deres. De ansatte kan derfor komme til å oppfatte føringer mot å jobbe mot enklere saker for å nå mål om høyere sakstall. Det er positivt med noe press, men det blir negativt når det blir for mye fokus, slik at det blir ledende og får en veldig stor betydning. Dette være med å forklare hvorfor straffesakene er så dominerende.

Å måle konfliktrådene etter kvantitative mål passer bedre til enkle straffesaker som allerede er en del av et systemet, politiets arbeid, og som siden blir overført til konfliktråd. Det er et visst antall saker, med et visst antall ungdommer, som har fått mulighet til å få et alternativ til ordinær straff. Konfliktrådsleder påpekte er det en fordel at det skal være kort saksbehandlingstid, slik at ikke partene behøver å vente.

Christie kritiserer i 1996 Justisdepartementet for å pålegge konfliktrådene å øke sakstallene, og det at det legges byråkratiske effektivitetskrav på ordningen. ”Et høyt sakstall er slett ikke noen indikatorer på at konfliktrådsordningen eller et enkelt konfliktråd er velfungerende” mener han (Dullum 1996:164). Christie oppfordrer derfor konfliktrådene til å tone ned den kvantitative målingen og ta i bruk kvalitative metoder i større grad. Han foreslår at representanter fra Justisdepartementet drar på systematiske besøk rundt i

konfliktrådene og prater med meglernes og ansatte for å få et bredere innblikk i hvordan konfliktrådene fungerer (Dullum 1996:164).

Christies perspektiv er i overensstemmelse med i en av rådgivernes mening. Hun opplevde at verdien av et godt stykke arbeid, i for eksempel en nabokonflikt der partene hadde funnet en løsning på konflikten og fått det bedre seg i mellom som beboere, verken kommer fram i statistikken eller på annen måte. Hun sier videre at verdien av et slikt arbeid kommer best fram i en kvalitativ beskrivelse, ikke en kvantitativ (rådgiver 1). I kapittel 8 så vi at de ansatte opplevde at partene kunne få det bedre, livskvaliteten kunne bli forbedret ved at de fikk ordnet opp i konflikten. En annen rådgiver forteller at "som saksbehandler ønsker man at tallene skal være pene, og da kan man tenke "øsj", der kommer det en "sånn sak" "(rådgiver 2), altså en sak som ser omfattende ut. Dette innebygger at de ansatte blir preget av effektivitetskravene. En av de ansatte ønsket at det arbeidet de gjør når det *ikke* blir megling også kommer fram i statistikken. Det kan bøte på stressfaktoren for å synliggjøre hva konfliktrådet "produserer" (rådgiver 2). Det at sivile saker tar lenger tid og krever mer ressurser, står i motsetning om målene om høye sakstall og kort saksbehandlingstid. Det kan dessuten være vanskelig å måle arbeidet som blir gjort i de sivile sakene, fordi disse sakene innebærer mer forarbeid, råd og veiledning. Dette gjelder også konflikter som ikke ender opp i megling.

Hvordan måle verdier

At straffesakene har fått så dominerende plass, kan videre forklares med at det er letter å argumentere for at det er viktigere å jobbe med å hindre at ungdom begår kriminalitet, enn at folk flest får en mulighet til å håndtere konflikter på en bedre.

Noe av utfordringen ligger i at det som skjer i meglingsmøte er ikke så lett å kvantifisere, måle i tid og penger. Samtidig som konfliktrådet er en del av et offentlig system, som får bevilgninger og som må måles på en eller annen måte. Det kan derfor være vanskelig å få gjennomslag blant politikere i et samfunn der mye blir målt i økonomi. "Vi sitter i den klemma hele tiden, samtykket seniorrådgiver 1.

Målet i de sivile sakene er mer diffust, enn i straffesakene, og kanskje ikke så lett å selge inn. Det er mer sus over å skulle redde ungdommen, enn generelt å hindre at konflikter mellom folk eskalerer. Konfliktrådet kan påstå folk får det bedre, og at det blir

færre søksmål i rettsystemet, og at det sivile samfunn styrkes. Dette er imidlertid vanskelig å underbygge. Kvantifiserbare argumenter ha utvilsomt større slagkraft.

Seniorrådgiver 1 mener det er lettere å selge inn ungdom for å få penger. Det er lettere for politikere å si noe om. For å få flere sivile saker må vi kanskje finne en måte å fronte dem som viktig for samfunnet (rådgiver 2). Nyten av megling, i alle salgs saker, kan være vanskelig å måle. I sivile saker behøver ikke megling være et alternativ til annen behandling. Noen av sakene hadde kanskje vært prøvd for retten, eller vært anmeldt til politiet, andre hadde kanskje partene selv. Dette vet vi imidlertid lite om. Det kan derfor være vanskelig å argumentere med at konfliktrådene bør megle i flere sivile saker fordi det vil være besparende på andre måter i samfunnet.

Sivile saker og straffesaker har ulik prosess i konfliktrådet, fordi de krever ulik måte å jobbe på. Vi har sett at straffesakene kommer fra politiet og de sivile sakene kommer fra publikum. Det krever forskjellige tilnærminger for å få saker.

Dersom det er ønskelig med flere sivile saker er det en annen måte å jobbe på og verdien av det arbeidet som blir gjort må måles på en annen måte.

Kan den lave andelen sivile saker kan ha sammenheng med at det i konfliktrådsorganisasjonen har blitt en forventning og selvforståelse om at det er enklere å jobbe mot straffesakene og sivile sakene? Denne forventningen kan igjen føre til en selvoppfyllende spådom slik Merton beskriver det i artikkelen "Den selvoppfyllende spådom" (Merton 1990). Merton skriver at menneske reagerer ikke "bare ut fra de objektive trekkene ved en situasjon. De reagerer også, og til tider hovedsakelig, ut fra den meningen denne situasjonen har for dem". Vi har tidligere sett at de sivile sakene er tidkrevende å jobbe med, det kan også virke som om det oppleves som et tiltak å jobbe opp mot. De ansatte vil handle som om de er tidkrevende, noe som igjen vil føre til at de ikke setter av tid fordi det er mye annet de skal gjøre. Det kan altså bli dannet en forestilling om at "dette er noe vi ikke har tid til å jobbe med". På den måten blir forestillingen sann.

Merton skriver at forestillingen om selvoppfyllende spådom kan brytes ved at det blir stilt spørsmålsteget ved den opprinnelige antakelsen og det blir innført en ny definisjon av situasjonen (Merton 1990:157). I konfliktrådets tilfelle må i så fall konfliktrådene selv gjøre noe med forventningene og forestillingene de har om seg selv og hva de skal gjøre. En av rådgiverne mente at de burde fokusert mer på det. "Ja vel, skal straffesakene prioriteres, hva slags konfliktråd ønsker man, hvilken vei går i så fall konfliktrådet?" (rådgiver 3). Konfliktrådet ønsker flere sivile saker, men har en lite aktiv holdning til

hvordan de skal få det og jobber heller ikke spesielt mot det. En av rådgiverne mente at ”for å få flere sivile saker må vi kanskje finne en måte å fronte det som viktig for samfunnet” (rådgiver 2). Datamaterialet mitt tyder på ikke har gjort dette i noe særlig grad.

Det er sammenheng mellom konfliktrådets vilje til å definere seg selv og i hvilken grad de har egen identitet eller kultur. Vi så i kapittel 3x at konfliktrådet skal være et annerledes organ enn rettsapparatet og at konfliktrådene må dyrke sin egenart. Ut fra min analyse kan det se ut som konfliktrådene ikke har maktet og definere seg selv i forhold til hva de vil og hvordan de skal få det til.

Christie kritiserer konfliktrådene for å være for passive i sin artikkel ”Selvbeviste konfliktråd” (Christie 1991). Han skriver at det er sammenheng mellom hvor frittstående konfliktråd er i forhold til strafferettssystemet og antall saker til behandling. Konfliktråd må selv gå ut å hente inn konflikter, ikke sitte og vente på saker. Hva slags saker konfliktrådet megler i har sammenheng med hvem de samarbeider med (Christie 1991:1994-195).

Et annet perspektiv på hvorfor det er få sivile saker er at folk flest ikke synes det er naturlig å henvende seg til konfliktrådet. Det er ikke vanlig i vår kultur å henvende seg til et offentlig kontor for å få konflikter meglet. Dette kan ha sammenheng med at politiet får mange anmeldelser hvor folk ønsker at ”noen” skal ordne opp, men hvor det ikke er så mye politiet kan gjøre. En rådgiver fortalte at hun opplevde at afrikanere lettere forsto hva hun snakket om da hun fortalte hva megling var (rådgiver 3). Samfunnet er muligens så individorientert at mange vil oppleve det som ikke-mestring eller nederlag å henvende seg til konfliktrådet (konfliktrådsleder, rådgiver 3, rådgiver 4). Dette kan ha sammenheng med samfunnsutviklingen, slik jeg skrev om den i kapittel 2, hvor sekundærkontroll har fått større kontroll.

Måltall

Det er ikke noen steder nedskrevet eller blitt sagt hvor stor andel det er ønskelig av sivile saker. Det er bare et generelt ønske at det skal bli flere. Direktøren mente at det vil være vanskelig å få et krav om at konfliktrådene skulle ha en gitt andel sivile saker som mål, fordi megling i konfliktråd er frivillig. Seniorrådgiver 1 og rådgiver1 mente at et måltall ville kanskje være skjerpene og motiverende for de ansatte å ha å strekke seg etter.

Fravær et måltall kan være med å vanskeliggjøre at det blir gjennomført en satsting på de sivile saken fordi det blir et lite konkret arbeid, mente de

Samtidig som det er et ønske å øke andelen sivile saker og statistikken er hovedmåten konfliktrådene blir målt på, kan man ikke lese direkte ut av konfliktrådsstatistikken hvor stor andel sivile saker er.

Når konfliktrådet presenterer tallene, ser det ofte ut som om det er nesten 50-50% fordeling mellom straffesakene og de sivile sakene. Det er misvisende. Det er riktignok korrekt i forhold til den juridiske definisjonen som politiet legger til grunn, men altså misvisende i forhold til begrepsbruken og folks forståelse av hva sivile saker er (kapittel 4). Når konfliktrådet bruker begrepene sivile og straffesaker er det tilslørende hva sivile saker er, det kan være slik vi så i kapittel 4, saker der gjerningsmannen er under 15 år, samfunnsstraff og saker som er henlagt av politiet.

Tallene jeg bruker om sivile saker er beregnet ut fra to tabeller (henvisere og sakstype).

Vi så også ut fra årsberetningene at Konfliktrådet ønsker å megle i sivile saker. Det er som om de ønsker, men ikke får gjort så mye med det. Mye av konfliktrådsvirksomheten dreier seg også om arbeid som kontakt med meglerne som heller ikke lar seg kvantifisere.

Oppsummeringsvis har vi sett at straffesakene skal prioriteres og ordningen er sentralisert med få konfliktråd. I forhold til dilemmaet om hva konfliktrådene skal være er et straffesakene som dominerer. Konfliktrådene blir videre målt etter kvantitative mål, noe som passer bedre for straffesakene enn sivile saker. Konfliktrådenes kvantitative mål kan bli sett på som en del av samfunnets effektivitetskrav. Sivile saker er dessuten vanskeligere å argumenterer viktigheten av i forhold til kriminalitetsforebyggende arbeid blant ungdom. Videre har ikke konfliktrådene definert måltall for hvor stor andel de ønsker, der finnes ikke eget begrep for de sivile sakene eller en plan for hvordan de kan få flere.

Vi har imidlertid sett at Konfliktrådene i Oslo har drevet med andre prosjekter som "Bo i Oslo", skolmegling og gatemegling. Det er også prosjekter som det ikke er lett å måle i kvantitative mål. Dessuten er det mange ulike sakstyper i kategorien straffesaker. Mange av disse sakene vil også være tidkrevende å jobbe med, dessuten er det i følge konfliktrådet en stigende andel saker med voksne parter i mer kompliserte parter oversendt fra politiet. Virkeligheten er alltid mer nyansert enn det en enkel analyse kan gi uttrykk for. Min analyse viser likevel at konfliktrådene er bedre tilrettelagt fra oppdragsgiver for straffesaker enn sivile saker.

10 Sivile saker i framtiden

Jeg har i denne oppgaven vist at konfliktrådsordningen har en stor utfordring dersom de ønsker en mer jevn fordeling av sivile saker og straffesaker med kun 10 % sivile saker. Som en forlengelse av temaene som bli diskutert i forrige kapittel bør oppdragsgivere være tydeligere på i hvilken grad konfliktrådene skal megle i sivile saker. I så fall må rammeverk som ressurser, hvordan konfliktrådene skal måles, hvilke prioriteringer som skal gjøres, bli tydeligere. Vi har sett at konfliktrådene må jobbe ulikt med sivile saker og straffesaker, noe som gjør at det kanskje bør være egne stillinger som jobber mer langsiktig, noe flere av informantene antydte kunne bli en større mulighet med det nye, store kontoret i Oslo og Akershus fra 2004 (rådgiver 1, rådgiver 2 og rådgiver 3).

Det har gjennom konfliktrådshistorien vært gjennomgående forståelse for at dersom konfliktrådene skal få flere sivile saker må de også være lokalt forankret. Jeg vil i dette kapitlet se på noen muligheter for at konfliktrådene kan få flere sivile saker innenfor dagens ordning.

I kapittelet om Oslo så vi at konfliktrådene verken hadde strategi for hvem de skulle informere eller hvordan. Det er viktig at det blir definert hva konfliktrådene skal være og hvilke mål de har for hva slags saker de vil megle i. Hvem ønsker de å være til for? Hvem er målgruppen? Hvem som er målgruppen har sammenheng med hva slags organisasjon konfliktrådet bør ha og hvordan de bør jobbe. Ønsker konfliktrådene mange nabokonflikter, bør de være tilstede i nabolag. Dersom de ønsker en sterk økning i arbeidslivskonflikter, er det ikke viktig å være tilstede i nabolag, men heller henvende seg til for eksempel arbeidsgiver- taker organisasjoner. Ønsker konfliktrådet derimot konflikter mellom barn og voksne kan de samarbeide med barnevernet, eller for eksempel gi informasjon på foreldremøter. Konfliktrådet får antagelig veldig ulike type konflikter dersom de samarbeider med barnevernet, sosialkontoret, advokater eller med kommunenes arbeidsmiljø eller OBOS.

Som vi så i kapittel 8 om Oslo, så hadde de ansatte erfart at de ikke hadde kapasitet til en økning i sivile saker. Det er derfor viktig at konfliktrådet får midler nok til å håndtere en eventuell økning. Dette kan sette dem i stand til å kunne megle i både i sivile saker og i straffesaker.

Det betyr at verdien av det arbeidet som er gjort, må i større grad handle om kvalitative beskrivelser i tillegg til antall sakstall og behandlingstid.

10.1 Hvordan nærme seg lokal forankring?

Historisk har det vært en sammenheng i hvordan konfliktrådene er organisert og andelen sivile saker. Konfliktrådet har blitt en sentralisert ordning. Man kan spørre seg om konfliktrådet, innenfor dagens ordningen kan bli mer lokalt forankret?

Hovedpoenget med lokal forankring er at konfliktrådene er der hvor folk bor og at folk flest opplever at konfliktrådsmegling er et tilbud for ”hvemsomhelst”, slik at megling kan få en betydning i et nærmiljø.

Flere av informantene mine mente meglernes kunne ha en mer synlig rolle for å oppnå en lokal forankring. Det er i begynnelsen viktig i kontakten med publikum at meglernes er rekruttert fra noenlunde samme miljø som partene. De bør ha lik språklig bakgrunn, kjenner de kulturelle kodene og lignende (rådgiver 2). Konfliktrådet kan synliggjøre konfliktrådet ved å stå på stand på kjøpesentre på lørdager (rådgiver 2). Flere har foreslått at enten noen av de ansatte på konfliktrådet eller noen av meglernes kan være noen timer ute bydelene der de kan motta publikum direkte (megler 2, rådgiver 2, seniorrådgiver 1).

Konfliktrådene kan ha små ”filialer” rundt i byen der de kan være synlig for publikum for på den måten å ha en større grad av nærhet til publikum. Det kan for eksempel være meglere som sitter der noen timer i uka i bydelshus eller lignende. Det vil gjøre konfliktrådet mer synlig, og kan føre til at flere får tillit til konfliktrådet og at de opplever at konfliktrådet kan være et sted å henvende seg. En av seniorrådgiverne fortalte at da hun jobbet i konfliktrådene i Oslo, ønsket hun å åpne en filial i bydelene. Hun tenkte seg at en megler å holde åpent 2-3 timer i uka, og at folk kunne komme dit, for å nærme konfliktrådet målet om lokal forankring. Det hadde kanskje vært lettere å diskutere en nabokrangel et sånt sted, ideen ble imidlertid ikke satt ut i livet (seniorrådgiver 1). Kanskje konfliktrådene kunne på den måten nærme seg en form for lokal forankring ved at kontorene lå sentralt men at meglernes har ulike steder i lokalmiljøet hvor folk kunne henvende seg.

10.1.1 Nettverksmegling og stormøte

Vi har tidligere sett at to meglere og to parter med eventuelle støttepersoner er vanligvis med i tradisjonell megling. Det har imidlertid utviklet seg nye meglingsmetoder hvor flere personer er involvert. En av rådgiverne mente at ved at flere støttepersoner kom med i

meglingen kunne møtet i meglingen og avtalen som eventuelt ble inngått ha en forpliktelse i nærmiljøet (rådgiver 2). Nettverksmegling og gatemegling er eksempler på meglingsmetoder som kan ha en større betydning for flere personer i et miljø. Ved at det blir trukket inn flere personer, som på en eller annen måte blir berørt direkte eller indirekte av konflikten, kan det som skjer i meglingen og den eventuelle løsningen berøre flere, og et nærmiljø. Dersom partene er i samme nærmiljø vil meglingen og det de sa til hverandre leve videre blant de involverte. Det kan gjøre at de har blitt bedre kjent med hverandre og ”bruker konflikten til aktiv deltagelse” slik Christie foreslår (1977).

Nettverksmegling og stormøte er ikke slike former for utvidet megling. Disse meglingsformene blir ikke brukt i stor utstrekning i konfliktrådene i dag. Det kan imidlertid tenkes at de kan få en større betydning. Jeg vil derfor beskrive disse to meglingsformene her.

Nettverksmegling

I nettverksmegling blir flere støttepersoner som partene har tillit til, brakt inn i meglingen. Støttepersonene har en mer aktiv rolle enn det ofte verger og støttepersoner har i tradisjonell konfliktrådsmegling. Dette kan hjelpe partene til en løsning, men også å gi alle berørte parter i konflikten en mulighet til å snakke ut og bidra til en løsning (Mørland 2003). Fra 2001 hadde konfliktrådet i Aust-Agder og i Kristiansand, Søgne, Songdalen og Vennesla et to års prosjekt der de prøvde ut nettverksmegling og det ble deretter foretatt en evaluering. Totalt var det 39 saker som ble meglet. Tidligere konfliktrådsleder i Konfliktrådet i Agder, Liv Mørland skrev i 2003 en evaluering av prosjekt (Mørland 2003).

”Et overordnet formål med prosjektet var å stimulere til nye modeller for konflikthåndtering og vitalisere engasjement og nettverk i nærmiljø og lokalsamfunn” (Mørland 2003:14)

Nettverksmegling minner mye om tradisjonell megling i måten å tenke konflikthåndtering og megling. Forskjellen er at det i nettverksmegling er tatt med flere støttepersoner. I tradisjonell megling kan det også være støttepersoner med, spesielt i meglinger der partene er unge. Støttepersonene i nettverksmegling har imidlertid en større rolle i nettverksmegling enn i tradisjonell megling. Partene er fortsatt i sentrum, men støttepersoner kan være med på å støtte, nyansere, stille spørsmål. Intensjonen bak nettverksmegling er å ”gi partene best mulig støtte gjennom personer de kjenner og har

tillit til” (Mørland 2003:7). I nettverksmegling får alle som er involvert i konflikten mulighet til å snakke ut og medvirke til å finne en løsning, og å gjøre opp for seg (Mørland 2003:8). Noe av tanken bak nettverksmegling er at alle som på en eller annen måte er rammet av konflikten kan få mulighet til å rydde opp, finne en løsning på konflikten slik at alle kan legge konflikten bak seg, slik at det er mindre sjanse for at konflikten ikke skal utvikle seg på et senere tidspunkt (Mørland 2003:8). Slike støttepersoner var som regel familie og venner. Kolleger og naboer kunne også være støttepersoner, men også andre mer perifere som representanter fra offentlig sektor, organisasjoner og foreninger, kan også bidra med opplysninger og kunnskaper som kan belyse konflikten (Mørland 2003:8). Støttepersoner kan både ha betydning før, under og etter meglingen. Evalueringen viste at kvaliteten partene opplevde på støtten hadde sammenheng med kvaliteten på relasjonen på forholdet i forkant (Mørland 2003:40). Evalueringen viste at støttepersoner i noen tilfeller kunne opptre som meglere eller brobyggere, meglers rolle kan derfor i slike utvidede meglinger bli mer en møteleder eller koordinator og har en mer tilbaketrukket rolle sammenlignet med tradisjonell megling (Mørland 2003:59).

Partene ga i dette prosjektet tilbakemeldinger i meglinger, samtaler og spørreskjemaer. Tilbakemeldingene viser at det er ikke bestemte sakstyper som egner seg bedre eller dårligere til nettverksmegling, men at det handler om partenes egne opplevelser, holdninger, tradisjoner, relasjoner og en tro på nettverksideen (Mørland 2003:51). Erfaringer fra nettverksmeglinger viser at når flere enn partene var involvert kunne støttepersonene komme med opplysninger, forslag og andre innspill fra andre vinkler enn det partene selv gjorde (Mørland 2003:25). Det var ikke bare partene som kunne få nye perspektiver, men også for støttepersonene kunne det gi verdifull innsikt og utvide perspektiv å involvere seg i andres konflikt (Mørland 2003:41)

Nettverksmegling er en måte konfliktrådet kan nærme seg lokalsamfunnideen. Mørland skriver at ”samtaler omkring konflikter som åpner opp for flere deltagere, kan skape engasjement og styrke opplevelsen av tilhørighet – både i små og store miljøer” (Mørland 2003:81). Å få muligheten til både å ta imot og å vise medmenneskelighet kan være viktige bidrag til å utvikle og styrke evnen til empati. På den måten skapes et varmere samfunn (Mørland 2003:81).

Mørland foreslår å kalle meglerne for koordinatore eller møteledere og meglingen for meglermøte. Fordeler med nettverksmegling er at flere av dem som er involvert i konflikten er med på å løse den. Dessuten kan partene i konflikten få støtte i en vanskelig situasjon.

Erfaringer fra prosjektet viste at selve meglingen ikke tok lenger tid sammenlignet med vanlig megling. Forarbeidet tok imidlertid lenger tid, det å motivere partene til å ta med seg støttepersoner. Med interesse, innlevelse og tålmodighet kan ny innsikt og nye eller forsterkede relasjoner vokse fram (Mørland 2003:21).

Mørland anbefaler i denne rapporten nettverksmegling ”ut fra en tro på at slike samtaler kan gi langsiktige positive virkninger for det sivile samfunnet”

Stormøte

Stormøte er en form for megling som er en del av metodene som ble brukt i Gatemeglingsprosjektet, der målet er å jobbe med ungdom for å være med på å hindre dem i å begynne på en kriminell løpebane. Målet med stormøte er å omforme konflikter til samarbeid mellom de berørte partene. Noe av formålet er også å mobilisere støtte og kontroll rundt ungdom i faresonen (Dale 2006:14). I slike møter er det vanligvis 8-35 deltagere (Dale 2006:43). Som i nettverksmegling, deltar flere mennesker i nettverket rundt partene. Nettverket rundt ungdommen ansvarliggjøres i stormøte. Det tilrettelegges for at nettverket kan gi uttrykk for sin interesse for det som har skjedd. I møte kan støttepersoner på den måten bidra med kontroll, veiledning og støtte i forhold til ungdommene som er i konflikt (Dale 2006:50). I et stormøte kan de vonde følelsene de involverte har, for eksempel i forhold til en voldshendelse, føre til en gruppeprosess hvor de involverte samles og konfronterer hendelsen. De som har gjort skaden får mulighet til å vise anger og gjøre noe for å reparere skadene (Dale 2006:50-51). Hendelsen kan bli et utgangspunkt for at familie, venner og nettverk stiller opp for hverandre (Dale 2006:52). Ved at flere berørte er med i møtet utvides hver enkelt deltagers perspektiv på konflikten. I stormøte får alle berørte uttale seg, alle blir hørt og sett, slik at et nytt bilde dannes. Ved at alle de involverte bidrar til å tegne et bilde av konflikten, kan gruppen få en helhetlig forståelse av hvordan konflikten berører alle. Den overordnede hensikten med stormøte er å gi deltagerne mulighet til å gå fra vonde følelser om det som har skjedd, til gode følelser om hvordan det kan gjøres godt igjen (Dale 2006:71).

En stor forskjell på nettverksmegling og stormøte er at det er en strengere regi i stormøte. Tilretteleggerne følger et skript, som er basert på den samme malen som vanlig megling. De skal kartlegge hva som skjedde, hvordan hendelsen har virket på deltagerne og hva som kan gjøres. I stormøte vil alle bli spurt direkte i en spesiell rekkefølge (Dale 2006:74-75). Stormøte kalles heller ikke megling, men et møte, megler kalles

tilrettelegger. Stormøte krever mer forarbeid sammenlignet med tradisjonell megling. Et godt forarbeid er sentralt for å få et vellykket stormøte at det er gjort. Dersom de involverte ikke ønsker å delta eller er villig til å gå inn i en prosess er det ikke sikkert at det blir så godt møte. I stormøter har tilrettelegger formøter med alle deltagerne på forhånd.

På tross av at det var gjennomført kun seks stormøter, konkluderte Bitel med at stormøte kunne være bra for deltagerne. De fikk nærhet til hendelsene og økt forståelse for hva som skjedde og for hvilken rolle de selv hadde i hendelsene. Ved å gi gjerningspersonene et støttende miljø hvor de kan lære om konsekvensene av det de har gjort, får unge en mulighet til å lære av erfaring (Bitel 2002:47).

Nettverksmegling og stormøte kan være alternative måter å nærme seg ideen om lokal forankring uten at konfliktrådskontorene er en del av ulike lokalmiljø som utforsker mer. Sekretariatet for konfliktrådene anbefaler at nettverksmegling innføres fra juni 1996 i alle konfliktråd og stormøte i noen utvalgte konfliktråd som en prøveordning (Sekretariatet for konfliktrådene 2005:22).

10.1.2 Sivile saker uten lokal forankring

Som vi har sett er ikke konfliktrådene lokalt forankret. Man kan derfor spørre seg om konfliktrådene må være en del av et nærmiljø for å få flere sivile saker? Innenfor dagens organisering ønsker konfliktrådene å få flere sivile saker. Hva bør konfliktrådene gjøre for å få dette til?

Folk må få tillit og kjennskap til konfliktråd på andre måter enn at konfliktrådet er en del av et nærmiljø. Konfliktrådet må enten gjøre seg kjent slik at alle kjenner til konfliktrådene og kan henvende seg når de er i konflikt, eller så må yrkesgrupper og organer som politiet, leger, kommunens servicetorg, advokater, barnevernet som komme i kontakt med folk som er i konflikt, kunne anbefale megling i konfliktråd.

Idealtypisk kan konfliktrådet gå ut å markedsføre seg på to måter (jmf Oslo kapittel 8); enten bredt til hele befolkningen med et kortere budskap, eller til et smalere publikum med et bredere budskap. Det holder ikke at publikum har hørt om ordningen, de må kjenne til den på en kvalitativ måte for å få tillit. Det kan imidlertid være vanskelig å formidle hva megling er på en kort måte fordi det er en kvalitativ greie. "Folkeopplysning" i motsetning til informasjonskampanje var det en av informantene som kalte det (seniorrådgiver 1).

Slik folkeopplysning kan gjøres på møter i borettslag, i foreninger, foreldremøter, eller gjennom kommunenes servicetorg, advokater, sosialkontor, barnevern eller borettslagsstyrer. På den måten ville konfliktrådet både fått flere saker direkte fra publikum og saker henvist fra publikum direkte.

Konfliktrådet må ikke være lokalt forankret for at det skal bli meglet i sivile saker. Men dersom de ikke er det blir ikke konfliktrådet det sosiale limet som er forsvunnet i vår samfunn. Dersom det blir meglet i mange sivile saker uten at det lokalt forankret, får ikke konfliktrådet en betydning i lokalmiljøet. Det betyr igjen at lokalmiljø ikke revitaliseres. Det er derfor et poeng i seg selv at konfliktrådet er lokalt forankret.

Politiet overfører flere typer saker. Vi så i diskusjonen om sivile saker, at politiet får anmeldelser i en del konflikter hvor det kanskje hadde vært mer hensiktsmessig å megle saken i konfliktrådet (kapittel 4). Det betyr at politiet kan oversende flere sivile saker. Vi så i kapittel 8 at informantene opplevde at politiet oversender flere typer saker i dag enn det de gjorde de første årene. Det kan være en måte å jobbe på.

10.1.3 Konfliktrådet som kompetanseenhet

Kanskje de sivile sakene kan megles andre steder enn i konfliktrådet? Konfliktrådene kan lære opp andre til å megle og lære bort generelt mer om konflikter? Da er det ikke konfliktrådet som er der det skjer, men de er et kompetansesenter for megling og konflikthåndtering (rådgiver 4). Konfliktrådet kan da lære opp andre i megling og konflikthåndtering der konflikten er; i skolen, på ungdomsklubben, på eldresenteret etc. Ved å lære bort konflikthåndtering og megling kan nærmiljø selv håndtere konflikter så lokalt som mulig. På den måten ville det være større nærhet mellom de som var i konflikt og de som tilrettelegger for med konflikthåndteringen. Konfliktene blir da ikke tatt ut av sitt naturlige miljø, men konflikthåndteringen skjer i det miljøet hvor den er en del av.

Avslutning

Tema for denne oppgaven har vært konfliktrådsordningen og sivile saker i konfliktrådene. Utgangspunktet mitt var en interesse for den delen av konfliktrådsvirksomheten som dreier seg om sivile saker, og ikke den delen av konfliktrådsvirksomheten som dreier seg om megling som et alternativ til straff. Konfliktrådene er og har vært sterkt grad preget av megling i ungdomskriminalitet. Det har derfor vært naturlig å se på konfliktrådsorganet generelt for å forstå sivile sakers plass.

Det er to hovedgrunner til opprettelsen av konfliktrådene. For det første var det et ønske om å behandle ungdomskriminalitet på en alternativ måte med bakgrunn i Kriminalmeldningen fra 1977-78. For det andre ble konfliktrådsordningen opprettet med inspirasjon fra Nils Christie og hans artikkel "Konflikt som eiendom" (Christie 1977). Hovedbudskapet i denne artikkelen er at konflikter bør håndteres av de involverte parter i deres nærmiljø. Christie mener for mange konflikter har blitt tatt fra partene av eksperter som jurister, og blir i rettssystemet løst på en måte som er fremmed for partene. Christie mener vi trenger sosiale strukturer der vi møter hverandre som medmennesker ansikt til ansikt (Christie 1977, 1989).

Konfliktrådsvirksomheten er et statlig lovpålagt meglingsorgan. Tallene viser at er mange unge gutter som er påklaget, som møter en voksen person i megling. Flertallet av sakene er straffesaker og de fleste sakene er overført fra politiet. Videre så vi at flertallet av avtalene var ulike typer av arbeid- og erstatningsavtaler. Til sammen lager det et bilde av et organ hvor hovedsakelige ungdomssaker overført fra politiet blir meglet, som et alternativ til straff.

Sivile saker er konflikter hvor megling er en måte å håndtere konflikter på, direkte fra publikum. Det blir behandlet omkring 10 % sivile saker i konfliktrådene.

Konfliktrådene ønsker og har ønsket en økning av de sivile sakene. For å forstå den plassen de har fått i konfliktrådene har jeg beskrevet konfliktrådshistorien fra 1981 til i dag. Jeg har sett på utviklingen spesielt i forhold til hvordan konfliktrådene har blitt organisert og hvordan dilemmaet om konfliktrådet hovedsakelig skall være et organ for straffesaker eller sivile saker. De første konfliktråd var i all hovedsak rettet mot ungdomskriminalitet, etter hvert utviklet det seg i tillegg et ønske om å megle i konflikter direkte fra folk, altså det som i denne oppgaven kalles sivile saker.

Da loven kom i 1992 ble det et eksplisitt ønske om at konfliktrådet skulle megle i både sivile saker og i straffesaker, og det oppsto deretter et dilemma, noe vi har sett har preget konfliktrådene siden.

Konfliktrådene i Oslo har av ulike grunner ikke hatt ressurser til å jobbe for å få flere sivile saker. Tiden har gått med til å forsøke å få til en velfungerende organisasjon, jobbe med å få saker fra politiet, veileder meglere, behandle saker. I tillegg til dette har det vært verken tid til å tenke strategi eller mål i forhold til sivile saker. Konfliktrådet har imidlertid god erfaring med de sivile sakene når de kommer til megling. Partene virker fornøyde. En annen erfaring de ansatte i Konfliktrådet har gjort seg er at de sivile sakene ofte er omfattende konflikter som er tidkrevende å jobbe med. En hovedgrunn til det er partene ofte trenger tid til å vurdere om de ønsker megling.

Ved å se på konfliktrådshistorien som helhet og hvordan Konfliktrådene i Oslo har jobbet i forhold til de sivile sakene gir det en forståelse av hvorfor det er få sivile saker i konfliktrådene. Straffesakene er prioritert, ungdomskriminalitet har hatt et sterkt fokus gjennom hele historien.

Det har gjennom store delen av konfliktrådshistorien vært en spenning i hvilken grad konfliktrådene hovedsakelig skal være et straffeorgan eller et sivilt organ. Dette spørsmålet har sammenheng med hvordan konfliktrådene skal være organisert. Skal konfliktrådet hovedsakelig være et strafferettslig organ, er det viktig å samarbeide med politiet. Ved slik organisering er det hensiktsmessig at konfliktrådene er organisert sentralt med få kontorer rundt i landet. Dersom konfliktrådene hovedsakelig skal være et sivilt organ, er nærhet til folk flest viktig. Det betyr at konfliktrådene bør være lokalt forankret. Spørsmålet om hva konfliktrådet skal være handler dermed både om dikotomien sivile saker versus straffesaker, men også om lokal forankring versus sentralisert organisering. Disse hensynene ble forsøkt ivaretatt med en organisering fra 1992 der kommunene hadde det dagelige ansvaret, fylkesmannen hadde tilsynsoppgaver og Justisdepartementet hadde det overordnede ansvaret. Denne ordningen fungerte dårlig, fordi det i praksis ofte skjedde en ansvarspulverisering mellom de ulike nivåene. Dessuten vektla ulike konfliktråd i ulik grad hva konfliktrådet skulle være. Noen konfliktråd vektla konfliktrådets som et sivilt organ, mens andre vektla konfliktrådet som et strafferettslig organ. Konfliktrådsordningen ble fra 2004 omorganisert for å styrke ordningen. Konfliktrådene fikk da en sentralisert organisering med få kontorer rundt i landet. Dette gjør at konfliktrådene passer bedre for straffesakene enn de sivile sakene.

Konfliktrådene er videre best tilrettelagt for straffesakene ved at konfliktrådene blir målt etter kvantitative mål som hurtig saksbehandling og press om en økning i sakstall. De sivile saker er vanskeligere å måle i tall enn straffesakene, de måles best på en kvalitativ måte, ved å beskrive hva som skjer. Dette kan settes inn i en samfunnsmessig ramme der effektivitet er mye som preger samfunnet. Straffesaker kan være lettere å måle fordi det er et vist antall ungdom som blir overført fra politiet. Målet med disse sakene er å hindre at ungdom begynner på en kriminell løpebane. Målet i de sivile sakene er mer en generell styrking av det sivile samfunnet. At folk får det bedre. Kriminalitetsforebyggende arbeid har et høyere status enn et slikt diffust mål.

Samtidig som det er et ønske om at andelen sivile saker kan man ikke måle ut fra statistikken hvor stor andelen er, det er ikke et måltall for hvor stor andel det er ønskelig.

Til slutt diskuterer jeg ulike måter konfliktrådet kan få flere sivile saker i framtiden. Ut fra det som har kommet fram i analysen er det tydelig at konfliktrådet bør definere hva de ønsker. De kan nærme seg ulike nærmiljø ved at flere personer blir tatt inn i selve meglingen. Historisk har det i konfliktrådene vært en nær sammenheng mellom lokal forankring og sivile saker. Man kan spørre seg om konfliktrådet kan få flere sivile saker innenfor dagens ordning. I så fall må folk informeres om at konfliktrådene finnes.

Etter å ha skrevet denne oppgaven har jeg flere ideer til hva om hadde vært interessant å se videre på. Jeg har dessuten blitt kjent med samfunnet på en ny måte. Merton (1996) skriver at det er normalt at aktører opplever et krysspress. Dette er en kvalitativ studie, jeg har dermed ikke grunnlag for å si noe om andre organer. Det virker sannsynlig at det er ikke spesielt for konfliktrådene å oppleve et slik dilemma i forhold til ulike oppgaver organer har.

Da jeg gjorde undersøkelsen i 2004 var konfliktrådet akkurat omorganisert. Det hadde vært spennende og gjort en ny undersøkelse om noen år for eksempel om 10 år. Har konfliktrådene da fått flere sivile saker? Har konfliktrådet fått større bevilgninger? Har de blitt et naturlig valg for folk flest? Eller vil sivile saker fortsette og ha en lav andel?

Andre ting som kunne vært spennende var å oppsøke et konfliktfylt boligområde, der jeg kunne ha spurt hva de gjør når de kommer i konflikt, om de har hørt om konfliktrådet, og de mente konfliktrådet hadde vært et sted der de hadde ønsket å henvende seg. Det hadde vært interessant å brukt et case, fulgt en sivil sak fra begynnelse til slutt i konfliktrådet, for på den måten gå nærmere inn på hva som skjedde i meglingen, hva partene synes om konfliktrådsmegling.

Jeg mener at vi trenger konfliktråd i dagens samfunn, og vi trenger et konfliktråd som megler i både sivile saker og straffesaker. Da må konfliktrådet få mulighet til å utvikle seg, Det kommer, som vi har sett, ikke av seg selv. Konfliktrådsorganet må vernes om, dyrkes, gis rom og luft for å vokse seg sterk.

Kildeliste

Aftenposten 25. 5 2005 ”Konfliktrådene løser mest”

Aftenposten 11.04.2000

Agenda utredning & utvikling as (1996) *Evaluering av konfliktrådsordningen*. Sandvika
Agenda utredning & utvikling as,

Aschehoug og Gyldendals store norske leksikon (1997) Bind 9:157 Oslo
Kunnskapsforlaget,

Aubert, Vilhelm (1976) *Rettens sosiale funksjon*. Oslo Bergen Tromsø
Universitetsforlaget.

Aubert, Vilhelm (1993) *Rettssoiologi*. Oslo Universitetsforlaget.

Austebø, Anne og Geir Engebretsen (2003) *Mekling i rettskonflikter: rettsmekling, mekling ved advokater og mekling i forliksrådene og konfliktrådene* Oslo. Cappelen Akademiske forlag.

Bay, Torbjørg og Per Stangeland (1982) *Konfliktråd. Et forslag om alternativ konfliktløsning i barnevernsnemndas verdi*. Notat nr 9. Alternativ til fengsling av ungdom. Utrednings – og forsøksprosjekt om den kriminelle lavalder. Sosialdepartementet

Barnevernskontoret (1987) ”Konfliktrådet” Oslo kommune

Bernt, Jan Fridtjof og David R. Doublet (1996) *Juss, samfunn og rettsanvendelse. En introduksjon til rettsvitenskapen*. Oslo Ad Notam Gyldendal.

Bitel, Mark (2002) *Mainstreaming diversity: building bridges to young people in conflict. Final report on the evaluation of prosjekt gatemecling*. Partners in evaluation. London.

BoAgenda Et blad fra boligvirkemiddeletaten, Oslo kommune. Nr 1 2002

Christie, Nils (1972) *Fangevoktere i konsentrasjonsleire. En sosiologisk undersøkelse av norske fangevoktere i ”serberleirene” i Nord-Norge i 1942-43*. Oslo Pax forlag as

Christie, Nils (1977) *Konflikt som eiendom* Tidsskrift for rettsvitenskap s 113-132

Christie, Nils (1989) *Hvor tett et samfunn* Oslo Universitetsforlaget

Christie; Nils (1991) ”Etterlyses: selvbevisste konfliktråd” I: *Lov og rett: nr 6* side 321-322

Christie, Nils (2000) *Kriminalitetskontroll som industri. Mot GULAG vestlig type*. Oslo Universitetsforlaget.

Christie, Nils (2004) *En passende mengde kriminalitet*. Oslo Universitetsforlaget

Coser, Lewis (1956) ”Konflikt som integrasjon” i Dag Østerberg (1990) *Handling og Samfunn*. Oslo: Pax forlag.

Dagsavisen 15.03.2005 ”Sender naskere til konfliktrådet”s

Dale, Geir (2002) *Konflikt i gatelys – aktiviteter og resultater og utforming i Gatemeclingsprosjektet*. Konfliktrådene i Oslo

- Dale, Geir (2006) *Fra konflikt til samarbeid. Grunnbok i konfliktarbeid med ungdom*. Oslo: Cappelen Akademisk Forlag.
- Dullum, Jane, med enkelte bidrag av Nils Christie (1996) *Konfliktrådene*. Institutt for kriminologi. UiO
- Ekeland, Tor-Johan (2004) Autonomi og evidensbasert praksis. Arbeidsnotat nr 6. Høgskolen i Oslo. Senter for profesjonsstudier
- Engelstad, Fredrik, Carl Erik Grenness, Ragnvald Kalleberg og Raino Malnes (2005) *Introduksjon til samfunnsfag: vitenskapsteori, argumentasjon og faghistorie*. Oslo Gyldendal akademisk
- Ericsson, Kjersti (1990) *Alternativ konfliktløsning* KS-serien nr 2-90 Institutt for kriminologi og strafferett. Universitet i Oslo
- Fadnes, Gerd (2004) *Sluttrapport for prosjekt megling i voldssaker. Lokalisert ved Konfliktrådet ved Konfliktrådet for Hordaland 1. april -01 - 31.mars – 04*
- Falck, Sturla (1995) ”Konfliktrådene – gjenopprettende rettferd?” *Kritisk Juss* nr 2 sidetall 87-95
- Falck, Sturla (1992) ”Konfliktråd, - alternativet som blir ”stjålet”? *Nordisk Tidsskrift for Kriminalvidenskap* 134-141
- Forskriftene til loven (fastsatt ved Regjeringens resolusjon 13. august 1992)
- Granerud, Merethe (2003) ”Ny organisering av konfliktrådene” artikkel i *Opp & Avgjort* nr 2 side 4-5
- Inst. O. Nr. 34 – 2000-2001
- Inst. O nr 126 – 2000-2001
- Inst. O. Nr 104 – 2002-2003.
- Inst. O nr 21 – 1990-91:6
- Haraldsen, Haakon (1978) *Forliksrådet som konfliktløser*. Oslo-Bergen-Tromsø: Universitetsforlaget.
- Hareide, Dag (2006) *Konfliktmegling – et nordisk perspektiv* Oslo: Spartacus Forlag AS
- Holmboe, Morten (1995) *Konfliktrådsloven. Kommentarutgave* 3. utgave Universitetsforlaget Oslo
- Holmboe, Morten (2002) *Konfliktrådsloven. Kommentarutgave* 4. utgave Oslo: Universitetsforlaget
- Hotvedt, Terje (1997) *Konflikt og konflikthåndtering i arbeidslivet* Oslo: Ad Notam Gyldendal
- Hydle, Ida (2004 a) *Prosjektet ”Megling i voldssaker ved Konfliktrådet i Hordaland. Evalueringsrapport*. Skriftserie 110. Kristiansand: Høgskolen i Agder.
- Hydle, Ida, med bidrag av Arne Værland og Ingrid Kristine Hasund (2004 b) *Konfliktråd i fengsel. Rapport fra et prosjekt 2003/2004*.
- Håkonsen, Cecilie (1998) *Megling i konfliktråd – mellom forsoning og forebygging*. Hovedfagsoppgave i sosiologi og sosialpolitikk. Universitet i Tromsø
- Justisdepartementet (2002) *Høring – fremtidig organisering av konfliktrådene*

- Justisdepartementet (1999) *Megling som supplement til straff. Rapport fra en arbeidsgruppe oppnevnt av Justisdepartementets Sivilavdeling*. Oslo
- Kalleberg, Ragnvald (2000) *Nils Christie*. Norsk biografisk leksikon. Bind 2. Kunnskapsforlaget. Oslo s 201-202
- Kemény, Siri (1998) *Nærbilder av saker meglet i konfliktråd*. Institutt for kriminologi Universitet i Oslo
- Klassekampen 12.2 2005 "Rekordmange i konfliktråd"
- Konfliktrådene i Oslo (1994) *Intern evaluering av samlokaliseringen av Konfliktrådene i Oslo 08.03.93-31.12.93 (1994)*
- Konfliktrådet (2000) Håndbok for meglere. (til intern bruk i konfliktrådet)
- Konfliktrådet i Oslo og Akershus (2004) Virksomhetsplan
- Lov om megling i konfliktråd 15. mars 1991 nr. 3 (Lov om megling i konfliktråd)
- Lov om barn og foreldre, sist endret 2003-12-19-119
- Lov om ekteskap sist endret 2003-12-19-119
- Mathisen, Thomas (1978) *Den skjulte disiplinerings*. Oslo Pax Forlag
- Merton, Robert (1990, originalt 1956) "Selvoppfyllende spådom" i *Handling og samfunn* Dag Østerberg, Oslo: Pax Forlag as
- Merton, Robert (1996; originalt 1963) "Sociological Ambivalence" I: *On social structure and science* Piotr Sztomka. Chicago and London. The university of Chicago Press
- Mørland, Liv (1994). "bridge over trouble...?" *Refleksjoner over megling i konfliktråd. Hva skjer?* Hovedoppgave i pedagogikk hovedfag. Pedagogisk Forskningsinstitutt UiO
- Mørland, Liv (2003) *Nettverksmegling. En evaluering*. Kristiansand Stiftelsen Arkivet.
- Nadheim, Erik (2006) *Inger Louise Valle og kriminalpolitikken* Dagbladet 31.05.2006
- Nergård, Trude B (1990) "Har konfliktrådene noen framtid?" *Tidsskrift for kriminalomsorg* nr 3 side 8-14
- Nergård, Trude B og Svein Halvorsen (1990) *Slik har det gått med konfliktrådene. En evaluering av forsøket med konfliktråd i norske kommuner*. 2.utgave. Forskningsrapport nr. 31. Oslo Diakonhjemmets høgskolesenter.
- Nordhelle, Grethe 2006 *Mekling. Konfliktforståelse og konflikthåndtering*. Oslo: Gyldendal Akademisk
- NOU 1998:17 *Barnefordelingssaker*
- NOU 1985:3 *Tiltak for ungdom med atferdsvansker*
- NOU 2003:15 *Fra bot til bedring. Et mer nyansert og effektivt sanksjonssystem med mindre bruk av straff*
- Ot.prp. nr 79 – 1999-2000
- Ot. prp nr 58 – 2000-2001
- Ot.prp. nr 60 – 2002-2003
- Ot.prp nr. 56 – 1989-1999:11

- Ot.prp. nr. 43 2003-2004 *Om lov om endringer i rettergangslovgivning m.m*
- Opp og Avgjort Tidsskrift for konfliktrådet nr 2. 2006
- Pedersen, Sigrid Camilla (2002) "Samarbeid mot "nabogruff" i *Opp og avgjort* nr1 10-11
- Pedersen, Sigrid Camilla (2003) *Diskurser i og omkring megling i voldssaker – i lys av kommunikasjon og makt. Studentoppgave ved Videreutdanning i flerkulturell forståelse. Høgskolen i Oslo*
- Repstad, Pål (1993) *Mellom nærhet og distanse*. Oslo Universitetsforlagetsforlaget
- Sekretariatet for konfliktrådene (2005) *Konfliktrådenes metoder i utvikling. Rapport fra metodeutvalget*
- Sivertsen, Anne-Kristin (2005) *Konfliktrådsmedling i straffesaker –klagerens opplevelser av makt, relasjon og rolle og hvilken betydning medlingen fikk for dem*. Hovedfagsoppgave i sosiologi/sosialpolitikk. Universitetet i Tromsø
- Stortingsmelding nr 104 (1977-78) Kriminalmeldningen
- Stortingsmelding nr 23 (1991-92)
- Stortingsproposisjon 1 for Justis- og politidepartementet(1996-1997)
- Stortingsproposisjon 1 for Justis- og politidepartementet (1997-1998)
- Stortingsproposisjon 1 for Justis- og politidepartementet (2000-2001)
- Stortingsproposisjon 1 for Justis- og politidepartementet (2002-2003)
- Stortingsproposisjon 1 for Justis- og politidepartementet (2003-2004)
- Stortingsproposisjon 1 for Justis- og politidepartementet (2004-2005)
- Stortingsproposisjon 1 for Justis- og politidepartementet (2005-2006)
- Stoltenberg, Thorvald (2001) *Det handler om mennesker*. Gyldendal Norske Forlag. Oslo
- Straffeprosessloven
- Stangeland, Per (1980) "Alternativ konfliktløsning". *Forslag til oppretting av et "konfliktråd" i Lier kommune* Notat nr. 2 Alternativ til fengsling av ungdom. Utrednings – og forsøksprosjekt om den kriminelle lavalder. Sosialdepartementet
- Stangeland, Per (1987) "Alternativ konfliktløsning" I: Lars Gunnar Lingås (red) *Skurkestreker og lærepenge*. Kolbotn Tano as side15-21
- Stangeland, Per (1987b) "Konfliktløsning i kriminalpolitisk perspektiv" I: Lars Gunnar Lingås (red) *Skurkestreker og lærepenge*. Kolbotn Tano as side 88-100
- Statskonsult (1996) *Evalueringsrapport av konfliktrådsordningen. Sluttkommentarer basert på eksterne bidrag*. Rapport 1996:20.
- Totland, Thea W. (2003) *Avtaler inngått konfliktråd*. Spesialoppgave. Det Juridiske Fakultet. Universitet i Oslo
- Wadel, Cato (1991) *Feltarbeid i egen kultur*. Flekkefjord. Seek
- Weber, Max (1997) *Makt og byråkrati*. 5.opplag Gyldendal Oslo
- Østerberg, Dag (1996) *Sosiologiens nøkkelbegreper*. Cappelen Akademiske Forlag Trondheim

Brev

Justisdepartementets høringsbrev (1990 a). 386/90 E

Justisdepartementet, (1990 b) brev til Stortingets justiskomiteen 30. mai 1990

Justisdepartementets (2002) høringsbrev om omorganisering av konfliktrådsordningen

Justisdepartementet (2004) Tildelingsbrev til konfliktrådene

Riksadvokatens rundskriv Del II-nr.2/1993 (Rundskriv fra Riksadvokaten 2581/93)

Riksadvokatens rundskriv Del II-nr 5/1989

Riksadvokatens rundskriv Del II- nr 1/1983

Sekretariatet for konfliktrådene (2005) *Høringsbrev vedrørende metodeutvikling i konfliktrådene.*

Internett:

Familievernkontoret

<http://www.bufetat.no/?module=Articles;action=ArticleFolder.publicOpenFolder;ID=225> (lest 18.2.05)

Foreldremegling

<http://odin.dep.no/bfd/norsk/tema/samliv/mekling/bn.html> (lest 17.2.05)

Forliksrådet: 1

www.forliksradet.no/index.php?page_id=30 (lest 17.2.05)

Forliksrådet 2

www.odin.dep.no/jd/norsk/dok/andre_dok/veiledninger/012001-120005/dok-bn.html (lest 19.2.05)

Rettsmegling:

<http://www.domstol.no/Domstolene/index.asp?startID=&topExpand=&subExpand=&strUrl=//internet/showObject.asp?i=2484370> (lest 17.2.05)

Konfliktrådets hjemmeside 1

(www.konfliktraadet.no) (lest 01.02.05)

Konfliktrådets hjemmeside 2, om sivile saker

<http://www.konfliktraadet.no/templates/Page.aspx?id=418> (lest 01.02.05)

Konfliktrådets hjemmeside 3, om restorative justice

<http://www.konfliktraadet.no/Restorative-justice/> (lest 01.02.05)

Prosjektet ”Skolemegling i grunnskolen” 1998-2001. Sluttrapport

<http://www.utdanningsetaten.oslo.kommune.no/getfile.php/Utdanningsetaten/Interne%20Dokumenter/rapport/satsningsomrxder/sluttrapp-skolemegl-gs.pdf> (lest 12.12.06)

MEKON: (Norsk Forum for Mekling og Konflikthandling)

<http://www.mekon.no/index.php?ID=3&S=4> (lest 10.04.07)

NMF (Nordisk forum for megling):

<http://www.n-f-m.org/omorg.asp?language=1> (lest 10.04 07)

Andre kilder

Årsberetning, Konfliktrådene i Oslo (1993)

Årsberetning, Konfliktrådene i Oslo (1996)

Årsberetning, Konfliktrådene i Oslo (1997)

Årsberetning, Konfliktrådene i Oslo (1998)

Årsberetning, Konfliktrådene i Oslo (1999)

Årsberetning, Konfliktrådene i Oslo (2000)

Årsberetning, Konfliktrådene i Oslo (2001)

Årsberetning, Konfliktrådene i Oslo (2002)

Årsberetning, Konfliktrådene i Oslo (2003)

”Alle kilder som er brukt i denne oppgaven er oppgitt”

Antall ord i denne oppgaven er 45 235 ord